

Circolare n. 4/2014

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
DFP 0023777 P-4.17.1.7.1 del 28/04/2014**

Alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2,
del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Oggetto: Piani di razionalizzazione degli assetti organizzativi e riduzione della spesa di personale. Dichiarazione di eccedenza e prepensionamento.

Sommario:

1 Premessa

2 Definizioni

3 Le cause della soprannumerarietà o dell'eccedenza di personale

4 La revisione del fabbisogno di personale

5 Procedure da seguire in caso di soprannumero o di eccedenza di personale

6 Vincoli da rispettare in caso di ricorso al prepensionamento

1 PREMESSA

La presente circolare fornisce indirizzi applicativi sul ricorso ad alcuni strumenti che, nel quadro degli interventi di riduzione della spesa pubblica, permettono una migliore allocazione del personale delle amministrazioni pubbliche.

La circolare riguarda, in particolare, i limiti entro i quali è ammesso il ricorso all'istituto del c.d. "prepensionamento", per riassorbire le eccedenze conseguenti alla riduzione delle dotazioni organiche ovvero alla redazione di piani di ristrutturazione per ragioni funzionali o finanziarie, che determina, a regime, una riduzione della spesa di personale. Si rileva peraltro fin d'ora che il prepensionamento non può essere in nessun caso utilizzato come strumento per eludere il regime pensionistico introdotto dall'articolo 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2 DEFINIZIONI

Ai fini della presente circolare, si intende per:

a) "soprannumerarietà": situazione per cui il personale in servizio (complessivamente inteso e senza alcuna individuazione nominativa) supera la dotazione organica in tutte le qualifiche, le categorie o le aree. L'amministrazione non presenta, perciò posti vacanti utili per un'eventuale riconversione del personale o una diversa distribuzione dei posti;

b) "eccedenza": situazione per cui il personale in servizio (inteso quantitativamente e senza individuazione nominativa) supera la dotazione organica in una o più qualifiche, categorie, aree o profili professionali di riferimento. Si differenzia dalla soprannumerarietà, in quanto la disponibilità di posti in altri profili della stessa area o categoria, ove ricorrano le condizioni, potrebbe consentire la riconversione del personale;

c) "esubero": individuazione nominativa del personale soprannumerario o eccedentario, con le procedure previste dalla normativa vigente. Il personale in esubero è quello da porre in prepensionamento, ove ricorrano le condizioni, o da mettere in disponibilità ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

d) "prepensionamento": risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro del personale in soprannumero o eccedentario nelle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, individuato in esubero, per il quale è prevista l'ultrattività (fino al 31 dicembre 2016) delle disposizioni relative ai requisiti di accesso al trattamento pensionistico e alle decorrenze di tale trattamento previgenti rispetto alla riforma prevista dall'articolo 21 del decreto-legge n. 201 del 2011, esclusivamente a favore di tale personale. Si rinvia alla Circolare del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione del 29 luglio 2013, n. 3 in materia di pensionamenti in caso di soprannumero.

3 LE CAUSE DELLA SOPRANUMERARIETÀ O DELL'ECCEDEZZA DI PERSONALE

Le situazioni di soprannumerarietà o di eccedenza di personale possono derivare da:

1. riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni centrali disposta dall'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

2. ragioni funzionali, conseguenza degli interventi indicati nel successivo paragrafo 4;

3. ragioni finanziarie riferite a situazioni di squilibrio finanziario rilevate dagli organi competenti (collegio dei revisori, Corte dei conti, amministrazione vigilante) o descritte da specifiche disposizioni normative. Per quanto riguarda gli enti locali, si rinvia, in particolare, alle previsioni contenute nel Titolo VIII, recante disciplina degli enti locali deficitari o dissestati, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

4. piani di ristrutturazione decisi dalle amministrazioni pubbliche seguendo la procedura di ricognizione del fabbisogno derivante dal combinato disposto dell'articolo 6 e dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001. In particolare, per gli enti locali le situazioni in esame possono derivare dalla volontà dell'ente di rientrare in un più virtuoso rapporto tra spesa di personale e spesa corrente (ai sensi dell'articolo 76, comma 7, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, 1e Regioni e gli Enti locali dovrebbero avere un'incidenza delle spese di personale pari o inferiore al 50 per cento delle spese correnti).

Per la gestione di tali situazioni, come sarà illustrato nel successivo paragrafo 5, si applica il combinato disposto dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dell'articolo 2, comma 11, del decreto-legge n. 95 del 2012. Si ricorda che l'ambito soggettivo di applicazione della lettera a) di quest'ultimo comma è stato precisato dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 101 del 2013, che ha chiarito che detta disposizione si applica a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Lo strumento in esame, quindi, non può essere utilizzato da altri organismi di diritto pubblico o dalle società partecipate da amministrazioni pubbliche in assenza di specifiche previsioni di legge.

Nell'allegato tecnico alla presente circolare, si individuano alcuni riferimenti normativi che illustrano situazioni tipiche che necessitano piani di razionalizzazione e di eventuale revisione del fabbisogno di personale.

4 LA REVISIONE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE

La revisione del fabbisogno di personale, conseguente all'attuazione di misure di razionalizzazione degli assetti organizzativi e dei procedimenti amministrativi, è una misura straordinaria e ulteriore rispetto alla ricognizione annuale ordinariamente prevista i cui principi sono comunque applicabili anche in presenza di processi speciali di ristrutturazione.

L'obbligo di adozione della programmazione triennale del fabbisogno di personale, da parte degli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche, è previsto dall'articolo 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e ribadito dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001. La programmazione triennale del fabbisogno e la ricognizione annuale sono finalizzate a garantire la funzionalità e l'ottimizzazione delle risorse, nell'ottica del miglior funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, nonché nel rispetto dei vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di dotazioni organiche, spesa di personale, regime delle assunzioni e mobilità obbligatoria e volontaria.

Al fine di una maggiore responsabilizzazione del dirigente pubblico, il comma 4-bis del citato articolo 6 prevede che il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale e i suoi aggiornamenti siano elaborati su proposta dei competenti dirigenti, che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.

Gli atti organizzativi, nella misura in cui non si riflettono sui rapporti di lavoro, non richiedono motivazione, ma devono comunque ispirarsi ai principi sopra richiamati, ovvero a criteri razionali, di efficienza, economicità, trasparenza e imparzialità, indispensabili per una corretta pianificazione delle politiche di personale e di reclutamento di risorse. Una motivazione è invece richiesta per gli atti di organizzazione che, non derivando direttamente dalla legge ed essendo frutto di scelte, sia pure strategiche, dell'amministrazione, si riflettono sui rapporti di lavoro. Anche per questa ragione, il citato articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede che "nei casi in cui processi di riorganizzazione degli uffici comportano l'individuazione di esuberi o l'avvio di processi di inabilità, al fine di assicurare obiettività e trasparenza, le pubbliche amministrazioni sono tenute a darne informazione, ai sensi dell'articolo 33, alle organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato e ad avviare con le stesse un esame sui criteri per l'individuazione degli esuberi o sulle modalità per i processi di mobilità. Decorsi trenta giorni dall'avvio dell'esame, in assenza dell'individuazione di criteri e modalità condivisi, la pubblica amministrazione procede alla dichiarazione di esubero e alla messa in mobilità. (...) Ai fini della mobilità collettiva le amministrazioni effettuano annualmente rilevazioni delle eccedenze di personale su base territoriale per categoria o area, qualifica e profilo professionale".

5 PROCEDURE DA SEGUIRE IN CASO DI SOPRANNUMERO O DI ECCEDEXENZA DI PERSONALE

Le procedure che le pubbliche amministrazioni devono seguire nei casi in cui si verificano situazioni di sopra numero, o in cui comunque esse rilevano eccedenze di personale, sono definite dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dall'articolo 2, comma 11, del decreto legge n. 95 del 2012.

In base al comma 4 del citato articolo 33, il dirigente responsabile è tenuto a informare preventivamente le rappresentanze unitarie del personale e le organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area. In materia di partecipazione sindacale interviene anche l'articolo 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, così come modificato dall'articolo 2, comma 18, lettere a) e b), del decreto-legge n. 95 del 2012, che, al comma 1, prevede, tra l'altro, che, nei casi in cui i processi di riorganizzazione degli uffici comportino l'individuazione di esuberi o l'avvio di processi di mobilità, al fine di assicurare obiettività e trasparenza, le pubbliche amministrazioni sono tenute a darne informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato e ad avviare con le stesse un esame sui criteri per l'individuazione degli esuberi o sulle modalità per avviare i processi di mobilità. Decorsi trenta giorni dall'avvio dell'esame, in assenza dell'individuazione di criteri e modalità condivisi, la pubblica amministrazione procede alla dichiarazione di esubero e alla messa in mobilità.

Il comma 5 dell'articolo 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001 dispone che l'amministrazione applica l'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 1331. In subordine, l'amministrazione verifica la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà. E' anche possibile la ricollocazione presso altre amministrazioni comprese nell'ambito della regione, previo accordo con le stesse, tenuto anche conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 29, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nonché del comma 6. I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure per consentire il passaggio diretto ad altre amministrazioni anche al di fuori del territorio regionale. Anche per queste previsioni, ovviamente, l'ambito di applicazione è dato dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Nel caso in cui l'amministrazione, in base all'ordine di priorità definito dall'articolo 2, comma 11, del decreto-legge n. 95 del 2012, ritenga di ricorrere alle misure previste dalla lettera a) del suddetto comma (pre-pensionamento), essa

dovrà effettuare una ricognizione delle posizioni dei lavoratori che potrebbero risultare in possesso dei requisiti anagrafici e contributivi applicati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 201 del 2011 o che li possano conseguire in tempo utile per maturare la decorrenza del trattamento medesimo entro il 31 dicembre 2016. Rispetto a tali posizioni, l'amministrazione, dovrà chiedere all'INPS la certificazione del diritto a pensione e della relativa decorrenza.

L'Istituto si impegna a rilasciare le dette certificazioni entro trenta giorni dall'invio degli elenchi del personale da parte delle Amministrazioni che facciano ricorso alla misura del prepensionamento, assicurando altresì di provvedere, nello stesso termine a richiedere agli Enti la certificazione dei periodi mancanti qualora la posizione assicurativa risultasse incompleta.

Solo dopo aver acquisito la certificazione da parte dell'ente previdenziale, l'amministrazione potrà procedere, nei limiti del soprannumero, alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, tenuto conto del regime delle decorrenze, nei confronti dei dipendenti in possesso dei requisiti indicati nella disposizione (articolo 2, comma 6, del decreto-legge n. 101 del 2013).

I Sui criteri di applicazione della disposizione richiamata si l'invia alla circolare n. 2 dell'8 marzo 2012, "Decreto legge 11. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, c.d. "Decreto salva Italia"- art. 24- Limiti massimi per la permanenza in servizio nelle P. A."

Senza necessità di motivazione, trova applicazione anche l'articolo 72, comma 11, del decreto legge n. 112 del 2008, che prevede la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro del personale dipendente a decorrere dal raggiungimento dei requisiti contributivi di cui all'articolo 24, comma 20, del decreto-legge n. 201 del 2011.

E' necessario fissare preventiva mente e motivatamente la tempistica di assorbimento delle eccedenze. Dalla tempistica definita potrebbe rivelarsi sufficiente il ricorso al pensionamento ordinario che deve essere sempre preferito rispetto allo strumento del prepensionamento.

Le posizioni dichiarate eccedentarie non possono essere ripristinate nella dotazione organica di ciascuna amministrazione (art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 101 del 2013). Inoltre, le cessazioni disposte per prepensionamento, limitatamente al periodo di tempo necessario al raggiungimento dei requisiti previsti dall'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 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 aver (art. 14, comma 7, del decreto-legge 6luglio n. 95 del 2012).

Trascorsi novanta giorni dalla informativa data alle OO.SS., l'amministrazione che non assorbe le eccedenze con il pensionamento ordinario o con il prepensionamento o con le altre modalità previste dall'articolo 33 del d.lgs. n. 165 del 2001 colloca in disponibilità il personale. Ai sensi dell'articolo 33, comma 8, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. È riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153. Alla scadenza dei 24 mesi interviene l'estinzione del rapporto di lavoro.

6 VINCOLI DA RISPETIARE IN CASO DI RICORSO AL PREPENSIONAMENTO

L'applicazione, fino al 31 dicembre 2016, dell'articolo 2, comma 11, del decreto-legge n. 95 del 2012 è condizionata da una serie di vincoli per la salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica.

In particolare:

- le amministrazioni che dichiarano eccedenza di personale non possono ripristinare i posti soppressi nella dotazione organica. Dalla riduzione di quest'ultima deve scaturire una diminuzione strutturale della spesa di personale;
- i prepensionamenti non possono essere conteggiati nell'immediato come risparmi utili ai fini del calcolo del budget da destinare a eventuali assunzioni;
- non sono consentite assunzioni, né di vincitori di concorso né di idonei, finché non è riassorbito il personale eccedentario nelle aree/categorie nelle quali è dichiarata l'eccedenza e non si sono create ulteriori vacanze in relazione al pensionamento ordinario.

In conclusione, il ricorso al prepensionamento è consentito solo nei casi di dichiarazione di soprannumerarietà ed eccedenza sopra illustrati e nel limite massimo delle posizioni individuate in esubero da parte delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La disciplina in esame, con le limitazioni e i vincoli sopra illustrati, assicura che le misure di prepensionamento non si ripercuotano negativamente sugli equilibri della finanza pubblica complessivamente intesa, ma anzi consentano risparmi. Ciò richiede che le amministrazioni pubbliche utilizzino correttamente lo strumento realizzando riduzioni strutturali della spesa del personale, che potranno essere garantite e certificate solo dalla coerenza delle scelte operate dall'amministrazione anche nel medio periodo. Sarà cura degli organi di controllo competenti per ciascuna amministrazione (collegio dei revisori, Corte dei conti, amministrazione vigilante) verificare che la misura adottata realizzi gli obiettivi predetti, favorendo anche un riequilibrio del bilancio della stessa amministrazione.

Le amministrazioni avranno cura di fornire ai suddetti organi di controllo informazioni complete sulle misure adottate. Tali misure dovranno essere accompagnate da una certificazione di conformità ai vincoli previsti dalla normativa vigente e agli obiettivi di riduzione di spesa perseguiti, come illustrati nella presente circolare. La predetta

certificazione, sottoscritta dal vertice amministrativo o dal dirigente responsabile in ragione dell'assetto organizzativo dell'ente, dovrà accompagnare la documentazione inoltrata all'Inps per la liquidazione dei prepensionamenti.

Le sedi territoriali dell'Inps, anche sulla base della predetta certificazione di conformità delle delibere di prepensionamento, procedono alla liquidazione dei trattamenti pensionistici dandone contestuale comunicazione alla Direzione centrale Previdenza/Pensioni.

L'Inps fornirà semestralmente al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'elenco delle amministrazioni che si avvalgono del prepensionamento anche al fine dell'esercizio dell'attività di controllo volta a verificare la corretta applicazione della normativa di riferimento.

Nell'ambito delle attività ispettive rimesse alle amministrazioni competenti (Ispettorato della funzione pubblica, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inps), sulla base dei dati di monitoraggio forniti dall'Inps, potranno essere svolti accertamenti a campione.

La presente circolare è adottata d'intesa con le citate amministrazioni.

Roma,

IL MINISTRO PER LA SEMPLIFICAZIONE E
LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
Maria Anna MADIA