

**COMMENTO ALLA CIRCOLARE N. 2 DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
– DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, RELATIVA ALL’INTERPRETAZIONE PER
UN’APPLICAZIONE OMOGENEA DELL’ART. 24 DEL DECRETO “SALVA ITALIA” SUI
LIMITI MASSIMI PER LA PERMANENZA IN SERVIZIO NELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI**

L’art. 24 del decreto legge n. 201/2011¹ (c.d. Decreto Salva Italia), riforma in maniera sostanziale il sistema previdenziale italiano, attraverso l’emanazione di nuove regole che sono entrate immediatamente in vigore già a partire dal 1° gennaio 2012. Successivamente, l’approvazione definitiva del c.d. Decreto Milleproroghe², ha puntualizzato il quadro normativo, intervenendo con modifiche ed integrazioni proprio sull’art. 24.

E’ di pochi giorni fa, inoltre, la circolare n. 2 della Presidenza del Consiglio dei Ministri³ indirizzata alle amministrazioni pubbliche, con cui, il Dipartimento della funzione pubblica, in considerazione del rilevante impatto delle norme e delle continue richieste di chiarimento provenienti dalle stesse amministrazioni, fornisce delle indicazioni interpretative proprio per una omogenea applicazione delle norme in materia pensionistica, relativamente agli aspetti di impatto sul rapporto di lavoro e di impiego.

E’ opportuno in questa sede analizzare per gradi, ma sinteticamente, alcuni brevi passaggi chiarificatori.

Breve sintesi della riforma Monti sul diritto al trattamento pensionistico nel pubblico impiego

La riforma Monti è intervenuta attraverso la previsione di nuovi requisiti anagrafici e contributivi per la maturazione del diritto alla pensione, introducendo il meccanismo del sistema contributivo pro-rata per le anzianità maturate dopo il 1° gennaio 2012 e abolendo inoltre il meccanismo delle “finestre”.

¹ D.l. n. 201/2011 convertito nella legge 22 dicembre 2011 n. 214: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici” in G.U. n. 300 del 27.12.2011 – Suppl. Ordinario n. 276.

² Legge 24 febbraio 2012 n. 14 che ha convertito il Decreto Legge n. 216 del 29 dicembre 2011: “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”.

³ Detta circolare viene condivisa nei contenuti con il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell’Economia e delle Finanze e l’Inps – gestione ex Inpdap.

Per quanto attiene alle due pensioni, quella di vecchiaia e quella di anzianità, vera innovazione della riforma Monti nel sistema pensionistico italiano, la legge prevede ora che, nell'ambito del pubblico impiego, vigano le seguenti regole.

Pensione di vecchiaia. Per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, sia uomini che donne, il requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia nell'anno 2012, si consegue al compimento del 66° anno di età⁴, in presenza di un'anzianità contributiva di almeno 20 anni.

Pensione di anzianità. L'accesso alla pensione di anzianità (definita d'ora in poi "anticipata") prevede alcune varianti, se a conseguirla è un lavoratore o una lavoratrice dipendente.

Infatti, a partire dal 2012, per gli uomini il requisito richiesto è fissato al conseguimento del 42° anno e un mese di anzianità contributiva, mentre per le donne il requisito si consegue alla maturazione del 41° anno e un mese di anzianità contributiva. Il decreto ha stabilito anche che i predetti requisiti contributivi verranno incrementati di un mese nell'anno 2013 e di un ulteriore mese a decorrere dal 2014, fermi restando gli incrementi della speranza di vita⁵.

L'applicazione del regime previdenziale precedente

L'art. 24, commi 3 e 14, stabilisce però che i dipendenti i quali hanno maturato i requisiti per il pensionamento entro la data del 31 dicembre 2011, rimangono soggetti al regime previgente per l'accesso e per la decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia e di anzianità.

Da ciò quindi ne deriva che se un dipendente, alla data del 31 dicembre 2011, ha maturato i requisiti per l'accesso al pensionamento vigenti prima del D.l. 201/2011 (sia per età, sia per anzianità contributiva di 40 anni indipendentemente dall'età, sia per la somma dei requisiti di età e anzianità contributiva), allo stesso si applicheranno le regole precedenti che legittimano il trattamento pensionistico senza che trovi applicazione la nuova disciplina, la quale, esplica i suoi effetti nei confronti dei dipendenti che *“a decorrere dal 1° gennaio 2012 maturano i requisiti per il pensionamento”*.

Su quest'ultimo punto, è importante sottolineare come la circolare raccomandi alle amministrazioni di verificare costantemente la situazione anagrafica e contributiva dei rispettivi dipendenti prossimi

⁴ Art. 24, commi 6 e 7.

⁵ Si ricorda che la domanda di pensione anticipata da parte di un lavoratore che abbia un'età anagrafica inferiore a 62 anni comporta delle penalizzazioni sul trattamento, a meno che non ricorrano le condizioni previste dal comma 2 quater del D.L. n. 216 del 2011, introdotto dalla legge di conversione n. 14 del 2012. Infatti, le disposizioni in materia di riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici non trovano applicazione con riguardo a quei soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 2017, qualora tale anzianità derivi esclusivamente da prestazione effettiva di lavoro, includendo i periodi di astensione obbligatoria di maternità, per l'assolvimento degli obblighi di leva, per infortunio, per malattia e di cassa integrazione guadagni ordinaria.

al pensionamento, avvalendosi anche eventualmente delle banche dati presso l'ente previdenziale di riferimento, per verificare il momento di maturazione dei requisiti.

Limiti di età per la permanenza in servizio

Se da un lato l'art. 24 riforma in maniera radicale la normativa per l'accesso al diritto alla pensione, dall'altro non modifica il regime dei limiti di età previsto per la permanenza in servizio⁶.

Da ciò ne deriva che rimangono vigenti i limiti fissati dalla normativa generale per i dipendenti (compimento del 65° anno di età per i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici), nonché quelli stabiliti per le altre categorie (ad es. 70° anno di età per i magistrati e gli avvocati ed i professori ordinari). Una volta raggiunto il limite di età ordinamentale, l'amministrazione prosegue il rapporto di lavoro o di impiego con il proprio dipendente sino al conseguimento del requisito minimo per la pensione; inoltre, per i dipendenti che hanno maturato il diritto alla pensione, diversa da quella di vecchiaia, l'età ordinamentale costituisce il limite non superabile in presenza del quale l'amministrazione deve far cessare il rapporto di lavoro.

Nel settore del pubblico impiego allora, ricorda la circolare, non opera il principio di incentivazione alla permanenza in servizio sino al compimento del 70° anno di età: quindi, l'art. 24 comma 7, il quale prevede che si prescinde dal requisito di importo minimo della pensione nel caso in cui il dipendente abbia un'età anagrafica di 70 anni, non è altro che una disposizione eccezionale la quale ha lo scopo di consentire la maturazione del diritto alla pensione anche in favore di quei lavoratori i quali, altrimenti, non potrebbero neanche fruire del trattamento neppure alla prescritta età anagrafica.

Inoltre, in linea con i principi enunciati dalla Corte Costituzionale⁷, rimane salvo il principio che, in caso di domanda, l'amministrazione è tenuta a disporre il trattenimento in servizio per quei dipendenti che non hanno ancora raggiunto il requisito di contribuzione minimo per la maturazione del diritto alla pensione.

Il trattenimento in servizio e la risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro

In tale ambito il punto di partenza è rappresentato dall'art. 24 del decreto "salva Italia" comma 20 il quale recita: *"Resta fermo che l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 72 del decreto legge*

⁶ Comma 4 art. 24.

⁷ Corte Costituzionale n. 282 del 1991.

n. 112/2008⁸, convertito con modificazioni con legge n. 133/2008, con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2012, tiene conto della rideterminazione dei requisiti di accesso al pensionamento come disciplinata dal presente articolo”.

Per capire il principio sotteso alla suddetta disposizione, è preventivamente opportuno richiamare per linee essenziali il contenuto dell’art. 72 del D.L. 112/2008.

La norma ha in primo luogo rimesso alla valutazione dell’amministrazione di appartenenza il riconoscimento della possibilità per i dipendenti pubblici di permanere in servizio per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo. L’amministrazione deve valutare la richiesta in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, tenendo conto ad es. della particolare esperienza professionale acquisita dal lavoratore in ambiti specifici ma anche di altri parametri come l’efficiente andamento dei servizi. La permanenza in servizio che, in base alla normativa previgente era rimessa unicamente in capo al dipendente configurandosi pertanto come diritto soggettivo, si presenta ora come mera possibilità in quanto, l’art. 1 comma 17 del decreto legge 138/2011⁹, ha stabilito che la facoltà di trattenimento in servizio viene esercitata unilateralmente dall’amministrazione sulla base della semplice disponibilità del dipendente e non più su sua richiesta.

Inoltre l’art. 72 del decreto legge n. 112/08 ha riconosciuto la facoltà per le pubbliche amministrazioni, per il triennio 2009-2011 (ora prorogato per il triennio 2012-2014 dal comma 16 dell’art. 1 del decreto legge n. 138/2011), di risolvere il rapporto di lavoro nel caso in cui il dipendente (compresi i dirigenti), abbia maturato un’anzianità contributiva pari a 40 anni (con un preavviso di 6 mesi), facoltà questa che rientra nei poteri conferiti alla P.A. ai sensi dell’art. 5 del decreto legislativo n. 165/2001. Successivamente la disciplina è stata modificata nel senso che, in caso di risoluzione del rapporto di lavoro derivante dall’esercizio della facoltà richiamata, la pubblica amministrazione non debba fornire ulteriori motivazioni, qualora essa abbia preventivamente determinato criteri applicativi con atto generale di organizzazione interna.

Premesso quanto sopra, con riferimento all’art. 24 comma 20 della riforma Monti, ne discende che i presupposti per l’applicazione dei sopra citati istituti disciplinati dall’art. 72, - trattenimento in

⁸ Decreto Legge 25 giugno 2008 n. 112: *“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”*. Decreto legge convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133. Art. 72 così rubricato: *“Personale dipendente prossimo al compimento dei limiti di età per il collocamento a riposo”*.

⁹ Decreto legge 13 agosto 2011 n. 138: *“Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”*. Decreto legge convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148. Art. 1 così rubricato: *“Revisione integrale della spesa pubblica”*.

servizio oltre i limiti di età e risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro – nei confronti di coloro che maturano i requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2012, devono essere rimodulati in base ai nuovi requisiti di accesso al pensionamento.

In particolare:

- Trattenimento in servizio a seguito della riforma Monti: anche ora è concesso che i dipendenti chiedano alle amministrazioni il trattenimento in servizio, ma se questo verrà accordato, lo stesso si riferirà al periodo successivo al conseguimento del nuovo requisito anagrafico necessario per la pensione di vecchiaia. Quindi, nei confronti dei dipendenti soggetti al nuovo regime pensionistico, il trattenimento ad esempio da 66 a 68 anni potrà essere accordato solo a decorrere dal 1° gennaio 2013 (salvo l'aggiornamento del limite risultante dall'adeguamento alla speranza di vita). Invece, per i dipendenti che nell'anno 2012 compiono 66 anni di età, avendo maturato il requisito anagrafico di 65 anni nell'anno 2011 (sempre che abbiano maturato il diritto alla pensione entro il 2011), rimangono soggetti al previgente regime e l'amministrazione avrebbe potuto accordare il trattenimento da 65 a 67 anni.

- Risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro a seguito della riforma Monti: con la nuova disciplina a regime (art. 24 comma 20), le amministrazioni potranno procedere alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro al compimento dell'anzianità di 42 anni e 5 mesi per i dipendenti uomini e di 41 anni e 5 mesi per le dipendenti donne (considerato, in entrambi i casi, il mese aggiuntivo e l'adeguamento alla speranza di vita). Pertanto, a seguito della riforma, con la quale è stata generalizzata l'applicazione del sistema contributivo per le anzianità maturate successivamente al 1° gennaio 2012, non esiste più il concetto di “anzianità massima contributiva” con il conseguente mutamento dei presupposti per esercitare il potere unilaterale di risoluzione che diventa così praticabile e attualizzato, per i dipendenti che maturano i requisiti a decorrere dal 1° gennaio 2012, agli anni di anzianità contributiva necessari per la maturazione della pensione anticipata.¹⁰ Per converso se ne deduce che il presupposto per l'applicazione dell'istituto della risoluzione nei confronti di coloro che invece hanno maturato i requisiti di età o di anzianità contributiva entro l'anno 2011, rimane fissato secondo il regime previgente al compimento dei 40 anni di anzianità contributiva.

¹⁰ La circolare raccomanda alle amministrazioni questo: poiché la norma sulla pensione anticipata prevede la possibilità di una penalizzazione per quei dipendenti che sono in possesso di un'età inferiore a 62 anni, le stesse non dovranno

La circolare raccomanda alle pubbliche amministrazioni di adottare, nelle suddette situazioni, criteri generali conformati e calibrati in base alle esigenze proprie, in modo che venga seguita una linea di condotta quanto più possibile coerente e mai contraddittoria. Tali criteri, tra i quali possono rientrare, a titolo esemplificativo l'esigenza di riorganizzazione di strutture in relazione a progetti di innovazione tecnologica, la rideterminazione dei fabbisogni del personale ecc., configurandosi come atto di indirizzo generale, dovrebbero essere contenuti nell'atto di programmazione dei fabbisogni di personale o comunque adottati dall'autorità politica.

Esonero

L'istituto dell'esonero, precedentemente disciplinato anch'esso nell'art. 72 del Decreto legge n. 112/2008, consisteva nella possibilità¹¹, per il dipendente pubblico che aveva maturato 35 anni di servizio, di richiedere l'esonero dal lavoro nei 5 anni precedenti al momento di andare in pensione con 40 anni di anzianità contributiva. L'obiettivo era chiaro: procedere ad una progressiva riduzione del numero dei dipendenti pubblici.

Con la riforma Monti, art. 24 comma 14 lett. e) , l'istituto dell'esonero viene soppresso, quindi, a far data dall'entrata in vigore della legge stessa, (28 dicembre 2011), le norme che disciplinano il rapporto continuano ad applicarsi agli esoneri concessi precedentemente.

Per quanto attiene il regime dell'accesso al trattamento pensionistico per il personale in esonero, si applica la normativa previgente sui requisiti e sulle finestre se il dipendente ha maturato detti requisiti entro il 31 dicembre 2011; la stessa disciplina si applicherà nei confronti di quel personale in esonero che matura i requisiti per la pensione a decorrere dal 1° gennaio 2012, a patto che l'esonero fosse in corso alla data del 4 dicembre 2011.

Periodo transitorio

L'ultimo punto della circolare è dedicato alla normativa applicabile nel periodo transitorio.

A tal proposito, l'ultimo periodo dell'art. 24 comma 20 del decreto legge 201/2011, dispone che: *“Al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, restano, inoltre, salvi i provvedimenti di collocamento a riposo per*

esercitare la risoluzione del rapporto di lavoro nei confronti proprio di quei soggetti per i quali potrebbe operare la penalizzazione legale.

¹¹ Le modalità applicative dell'esonero erano state illustrate compiutamente dalla “Circolare Brunetta n. 10/2008”.

raggiungimento del limite di età già adottati, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, anche se aventi effetto successivamente al 1° gennaio 2012”.

Dalla formulazione della norma si evince che sono fatti salvi gli effetti degli atti di collocamento a riposo per raggiunti limiti di età adottati dalle amministrazioni prima del 6 dicembre 2011 anche se aventi decorrenza successiva al 1° gennaio 2012, a prescindere quindi dalla sussistenza dei nuovi requisiti di pensionamento in capo al dipendente. Quindi la salvaguardia concerne solo le ipotesi di raggiungimento del limite di età: pertanto, le determinazioni ed i provvedimenti di pensionamento eventualmente già adottati per motivi diversi dal raggiungimento dei limiti di età, nei confronti di dipendenti soggetti al nuovo regime ma sprovvisti dei nuovi requisiti alla data di decorrenza dell'atto, sembrano travolti dalla nuova disciplina.