

La concreta definizione del codice di comportamento è stata realizzata dapprima con il decreto del Ministro della Funzione pubblica 31 marzo 1994, emanato proprio sulla base dell'art. 58 *bis* del d.lgs.29/1993, e intitolato «*Codice di comportamento dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*». Ed ora con il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 novembre 2000**⁽²⁾, che porta sempre la medesima intitolazione.

La funzione del codice, sulla base di analoghe esperienze straniere (es. *codes of ethics* statunitensi e britannici), è quella di individuare un nucleo di direttive generali di comportamento per chi opera nella pubblica amministrazione in ordine ai rapporti con il pubblico, ai rapporti tra i dipendenti e alla vita privata, al fine di «ricostruire una deontologia del pubblico impiego». Alla stregua, deve essere detto, di quanto già realizzato in altri settori, anche in relazione agli episodi di corruzione che hanno interessato ampi spazi della società civile e delle istituzioni nella recente storia del paese.

Peraltro il codice non fissa solo regole per evitare comportamenti illeciti, ma il suo obiettivo è anzitutto migliorare e rendere più trasparente ed efficiente il rapporto tra il cittadino e gli uffici pubblici, secondo canoni di disponibilità e correttezza.

Le disposizioni del Codice da ultimo approvato, hanno carattere:

- esemplificativo: «costituiscono specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità, che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa»;
- suppletivo rispetto ad altre discipline: «trovano applicazione in tutti i casi in cui non siano applicabili norme di legge o di regolamento o comunque per profili non diversamente disciplinati da leggi o regolamenti»;
- di fissazione di regole-base: «possono essere integrate e specificate dai codici adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'art. 58/bis, co. 5, d.lgs. 29/93»³.

Il minimo comune denominatore di questo complesso di obblighi e divieti può essere ravvisato nel principio di «**cura dell'interesse pubblico**»: una prima serie di norme regola ipotesi in cui presuntivamente esistono interessi «altri» (dello stesso dipendente o di altri soggetti) rispetto a quello pubblico affidato alla cura del dipendente (art. 3: divieto di richiesta o accettazione di regali e altre utilità da soggetti che abbiano interesse in attività inerenti all'ufficio o da subordinati; art. 4: obbligo di comunicazione dell'adesione ad organizzazioni che abbiano interesse in attività inerenti all'ufficio; art. 5: obbligo di informazione relativo a rapporti di collaborazione retribuiti o a interessi finanziari che vengano in rilievo in attività inerenti all'ufficio; art. 6: obbligo di astensione dalla

⁽²⁾ Pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 84 del 10 aprile 2001.

³ Il rinvio va oggi inteso come riferito all'art. 54, comma 5, del d.lgs. 165/2001.

partecipazione a decisioni o attività che coinvolgano interessi propri o di soggetti con cui intercorrono rapporti particolari, o per cui esistano gravi ragioni di convenienza; art. 7: divieto di accettazione di utilità per prestazioni rientranti nei propri compiti di ufficio o di incarichi di collaborazione con soggetti che abbiano interesse in attività inerenti all'ufficio; art. 9: divieto di sfruttamento della propria posizione nell'Amministrazione per ottenere utilità indebite; art. 12: obbligo di informazione e astensione in relazione a contratti stipulati per conto dell'Amministrazione con soggetti a cui si sia legati da rapporti contrattuali a titolo privato). Una seconda serie di disposizioni è, invece, relativa alle **modalità di svolgimento della prestazione** (art. 8: obbligo di parità di trattamento dell'utenza e di rifiuto di illegittime pressioni; art. 10: obbligo di adempimento diligente dei propri compiti e divieto di utilizzo a fini privati di mezzi di cui si ha disponibilità per ragioni d'ufficio; art. 11: obbligo di correttezza, imparzialità e diligenza nei rapporti con il pubblico; art. 13: obbligo di fornire informazioni per la valutazione dei risultati conseguiti dall'ufficio).

Nel Codice sono presenti, quindi, sia norme di principio, che stabiliscono canoni di condotta generali, sia norme prescrittive, che pongono obblighi e doveri specifici, e questo conferisce al Codice la doppia anima etica e disciplinare che connota in genere la categoria dei codici di comportamento.

Questo tipo di approccio emergeva con chiarezza già dall'art. 1, comma 3, ove era previsto che il Presidente del Consiglio impartisse all'Aran «direttive volte ad assicurare il recepimento del codice nei contratti collettivi di lavoro» e a «coordinare i principi con la materia della responsabilità disciplinare».

Ma lo stesso metodo, peraltro, deve dirsi confermato anche nella nuova versione del codice, se è vero che l'articolo 1 continua a prevedere che i principi e i contenuti nel codice costituiscano specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà e imparzialità, che qualificano il corretto adempimento della prestazione lavorativa. Ed ancora che i contratti collettivi provvedono al coordinamento con le previsioni in materia di responsabilità disciplinare.

Assume infine grande importanza la possibilità di individuare specifici codici di comportamento da parte di singole amministrazioni, al fine di adattare ai diversi contesti operativi e di organizzazione le regole di condotta.

3.7. La formazione e la valorizzazione delle risorse umane. La direttiva 13 dicembre 2001.

Come accade per altri aspetti della gestione delle risorse umane, anche la formazione si contraddistingue per uno scenario in evoluzione, caratterizzato però da luci ed ombre.

Nella seconda metà degli anni '90, l'orientamento di una parte significativa delle risorse comunitarie alla formazione nel settore pubblico, prevalentemente nel Mezzogiorno, ha consentito di coinvolgere in azioni formative molte persone che non avevano pressoché conosciuto tale esperienza nell'arco della loro vita lavorativa. Parallelamente, alcuni accordi e provvedimenti di carattere nazionale hanno creato alcune condizioni per favorire ulteriormente la rottura con un passato caratterizzato da un ricorso alla formazione davvero limitato. Ne è un esempio la previsione, contenuta nei contratti collettivi di diversi comparti pubblici, di destinare alla formazione una quota pari all'1% del monte salari.

La rilevanza della formazione nelle Pubbliche amministrazioni italiane è cresciuta nel corso del 2001 rispetto agli anni precedenti.

Le diverse indagini per comparto raccolte nel 5° Rapporto sulla Formazione nella pubblica amministrazione 2001 (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione - Dipartimento della Funzione pubblica), hanno collazionato informazioni che riguardano quasi 700 mila dipendenti della PA. Pressoché tutte le Amministrazioni hanno svolto un'attività formativa significativa nel corso del 2001, che ha coinvolto oltre 460 mila persone. Si tratta naturalmente di un dato che si segnala per indicare l'ampiezza dell'universo preso in considerazione ma che, in relazione alla diversità di approccio dei diversi contributi, non implica una rappresentatività dei dati per tutti i diversi comparti.

Va sottolineato che tale universo è cresciuto di quasi 100 mila unità rispetto all'indagine del 2000 nonostante una diminuzione del 13% nel comparto Ministeri.

La formazione dei dipendenti è diventata una componente sempre più rilevante della formazione continua; anche se i due comparti (formazione per gli occupati nelle imprese e formazione rivolta ai dipendenti pubblici) restano distinti e per molti versi eccessivamente separati e distanti, si possono percepire le possibilità di un reciproco arricchimento che la maggiore interazione consente.

Già oggi sono operabili confronti. È possibile anche evidenziare tendenze comuni e individuare, in alcune delle esperienze citate, occasioni di interazione ricercate per arricchire il contenuto formativo delle attività.

L'incontro già avviene *sul campo*, come conseguenza:

- della privatizzazione dei contratti di lavoro del pubblico impiego e della rilevanza che, nei contratti, ha assunto la formazione;

- del sempre più frequente impegno verso le Pubbliche amministrazioni di strutture formative cresciute nell'attività rivolta alle imprese;
- dell'avvio di esperienze di formazione che vedono insieme pubblici dipendenti, imprenditori, lavoratori del settore privato;
- delle esperienze di tirocinio di funzionari pubblici in azienda.

Il partecipare ad attività formative sta diventando, nell'esperienza professionale di un numero sempre più elevato di dipendenti pubblici, una componente essenziale e *normale* della propria attività lavorativa, e non più un evento inconsueto o un'aspettativa frustrata.

La Tabella 1 segnala in dettaglio, per i diversi settori, le attività censite dall'indagine; esse rappresentano evidentemente una quota parte dell'attività complessiva, ma sufficientemente significativa in tutti i comparti per sottolineare alcune caratteristiche importanti.

L'incremento della formazione dell'ultimo anno è stato condizionato, in particolare per le Amministrazioni centrali, dalle attività di riqualificazione del personale.

Il tasso di partecipazione, ovvero il numero dei partecipanti sul totale del personale, segnala quanto diffusa è la formazione all'interno dei diversi comparti: il tasso è cresciuto in tutti, ad eccezione delle Province e dei Comuni, e si situa su un livello che varia tra più del 100% e il 30 % circa delle Camere di Commercio. Nella tabella il dato dei partecipanti sul personale è normalizzato, indicando come numero massimo di partecipanti, in ciascuna Amministrazione, il numero dei dipendenti.

Le attività di formazione nel 2001	Totale partecipanti Corsi e Seminari	Partecipanti corsi e seminari sul totale del personale (dato normalizzato)	Totale partecipanti convegni e conferenze	Partecipanti convegni e conferenze sul totale del personale (dato normalizzato)
PCM e Ministeri	205.627	69%	5.425	1,8%
Organi dello Stato	5.605	100%	14	0,3%
Autorità	4.466	100%	242	21,8%
Enti pubblici	67.196	95%	5.013	7,1%
Università	40.013	96%	1.768	4,2%
Camere di Commercio	2.329	27%	162	1,9%
Regioni	66.077	74%	6.775	7,6%
Province (57 osservate)	20.204	58%	3.040	8,7%
Comuni (118 osservati)	76.777	51%	5.290	3,5%

Il tasso di partecipazione dei dirigenti alle attività formative è elevato: supera il 100% nelle Regioni e in diverse Amministrazioni centrali, e vi si avvicina nei Comuni. Il tasso di partecipazione dei dirigenti alle attività formative è più bassa della partecipazione media soltanto nel comparto Ministeri, dove si è comunque registrato un incremento rispetto allo scorso anno.

Come indicato nella Tabella 2, la presenza dei dirigenti alle attività formative è particolarmente elevata soprattutto nelle Regioni.

La presenza dei dirigenti è naturalmente più elevata nella altre attività diverse dai corsi, ad indicare come i destinatari a più elevati livelli di responsabilità tendono ad individuare modalità più personalizzate di fruizione.

Tabella 2 – I partecipanti alle attività di formazione nel 2001. Distribuzione dei partecipanti per qualifica.

Comparto	Partecipanti a corsi e seminari			Partecipanti ad altre attività		
	% dirigenti	% funzionari	% altri	% dirigenti	% funzionari	% altri
PCM e Ministeri	3,9	35,5	60,7	43,8	43,2	13
Organi dello Stato	2	49,4	48,6	7,1	57,1	35,7
Autorità	17,2	49,2	33,6	19,8	71,5	8,7
Enti pubblici	5,9	76,7	17,4	28,5	62,6	8,8
Università	0,6	27,8	71,6	5	39,6	55,4
Regioni	18,1	41,5	40,5	18,1	41,5	40,5
Province (57 esaminate)	6,3	33,2	60,5	7,9	35,7	56,4
Comuni (118 esaminati)	4,6	26	69,4	11	35	54

L'obiettivo virtuoso di un utilizzo pervasivo della formazione continua deve essere ancora raggiunto, come emerge dall'indicatore sull'incidenza della spesa per formazione sul monte salari, spesso ancora distante dal traguardo dell'1% fissato dai contratti:

L'investimento in formazione è complessivamente aumentato nel corso del 2001, ed è aumentata la sua incidenza rispetto alla spesa per il personale: la crescita è maggiormente rilevante per le Regioni e i Ministeri e gli Enti pubblici, anche se si deve tenere conto, in questo secondo caso, di alcuni cambiamenti delle modalità di rilevazione.

L'incidenza dell'investimento in formazione sul monte salari complessivo ha raggiunto la soglia dell'1% solo in alcuni comparti: le Amministrazioni centrali nel loro complesso arrivano allo 0,98%, mentre superano l'1% le Camere di Commercio e le Regioni. Il parametro è comunque in crescita per tutti i comparti.

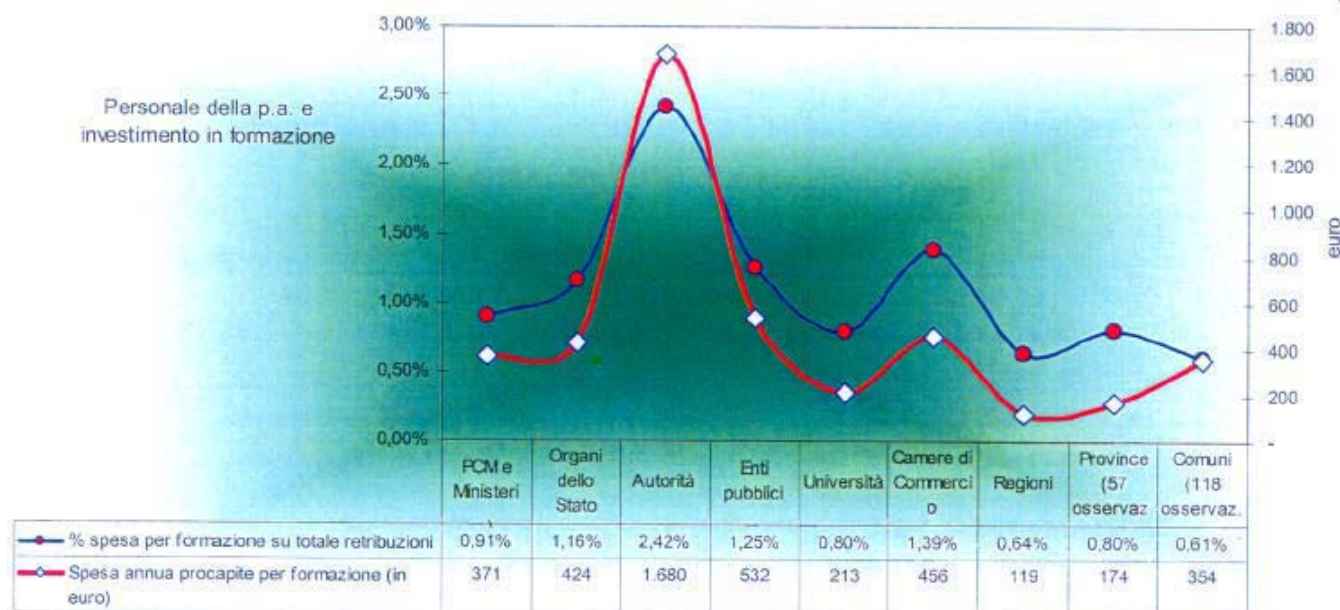
È aumentata anche la spesa pro capite, considerando che il personale delle Amministrazioni che hanno fornito i propri dati per l'indagine è rimasto sostanzialmente costante.

Il comparto delle università, per il quale si deve tener conto della mutata composizione dell'universo dei rispondenti che non era stato compreso nella rilevazione dello scorso anno, raggiunge il livello dello 0,8%, mentre la spesa pro capite si colloca su livelli prossimi a quelli di altri comparti.

L'obiettivo dell'1% si è dunque avvicinato per il complesso delle Pubbliche amministrazioni, ma non può ancora considerarsi raggiunto, considerando anche la difficoltà e la cautela con cui sono espresse le previsioni di spesa per i prossimi anni da parte della maggioranza delle Amministrazioni.

Tabella 3 – Personale della p.a. e investimento in formazione

Comparto	Totale spese per formazione (mgl di euro)
PCM e Ministeri	111.204
Organi dello Stato	1.807
Autorità	1.705
Enti pubblici	37.744
Università	8.879
Camere di Commercio	3.989
Regioni	10.616
Province (57 osservaz.)	4.266
Comuni (118 osservaz.)	53.709



Per quanto riguarda l'offerta formativa, la struttura delle quote di mercato dimostra che, nel comparto Ministeri, l'offerta pubblica copre l'82% della domanda, mentre i privati detengono una quota pari al 15%. Al contrario, la gran parte (70%) della domanda di formazione espressa nell'anno 2000 dalle amministrazioni locali è stata soddisfatta dall'offerta privata.

Il motivi del massiccio impiego delle scuole pubbliche da parte delle amministrazioni centrali è sostanzialmente da ricondurre alla presenza di forti incentivi (acquisto gratuito e senza gara) che ostacolano il ricorso alle scuole centrali e pubbliche. Le norme vigenti in materia favoriscono infatti il ricorso alle scuole pubbliche e settoriali, limitando di fatto il mercato delle aziende private.

Tuttavia le scuole pubbliche non dispongono di una rete distribuita in modo capillare su tutto il territorio nazionale (ad eccezione, in parte della Scuola Superiore per l'Amministrazione Locale (SSPAL), e la loro capacità di svolgere azioni formative in sedi decentrate è limitata. Inoltre, la maggiore autonomia di spesa da parte degli enti locali consente loro maggiore dinamicità e velocità nella contrattazione di soggetti privati o comunque diversi dal sistema dell'offerta pubblica.

La recente iniziativa di **coordinamento tra le "Scuole"** promossa dal Dipartimento della Funzione pubblica sulle azioni in tema di comunicazione pubblica (a valle della legge 150/2000) costituisce un intervento significativo per impedire l'aggravarsi di questa situazione.

Sul piano metodologico si deve rilevare che, a fronte di un utilizzo ancora assai prevalente della formazione classica in aula (cfr. tabella 4)), le nuove opportunità offerte dall'informatica e dalla telematica, nonché la maggiore attenzione agli aspetti della cultura dell'organizzazione, hanno di recente determinato l'affacciarsi di nuove metodologie.

Ci si riferisce allo sviluppo di metodologie di formazione a distanza (FAD) e di autoapprendimento che cominciano ad affermarsi anche nel sistema delle scuole pubbliche.

Tra gli strumenti formativi di apprendimento si osserva una crescente diffusione anche della videoconferenza, pure se il suo utilizzo è ancora marginale, con l'eccezione della SSPAL, la quale sta investendo in modo consistente nella progettazione di percorsi formativi multimediali. E' inoltre in crescita in molte amministrazioni l'utilizzo del laboratorio informatico, che comincia ad essere adottato anche per attività che esulano dai temi dell'area informatica e telematica.

Tabella 4. Le modalità di erogazione della formazione. Numero di partecipanti

Modalità di erogazione della formazione. Numero di partecipanti	in aula	in aula e laboratorio informatico	in autoapprendimento	videoconferenza ed altre modalità di apprendimento a distanza	totale
PCM e Ministeri	199.544	21.897	1.062	378	222.881
Organi dello Stato	3.155	1.733	757	-	5.645
Autorità	2.261	2.204	-	1	4.466
Enti pubblici	28.128	32.973	2.005	4.069	67.175
Università	1.238	226	11	80	1.555
Camere di Commercio	1.600	344	5	2	1.951
Province (57 esaminate)	1.366	374	22	8	1.770
Comuni (118 esaminate)	5.168	928	58	90	6.244



L'attuazione dei programmi formativi, è considerato quindi strumento essenziale per la gestione e per la valorizzazione delle risorse umane, secondo linee di indirizzo che sono state codificate dalla **“Direttiva sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni” del 13 dicembre 2001 del Ministro per la Funzione pubblica** (Gazzetta Ufficiale n.26 del 31.12.2002), che ritiene determinante lo strumento formativo in relazione ai cambiamenti in atto nelle pubbliche amministrazioni, i quali richiedono la presenza di personale qualificato e aggiornato per garantire, da un lato, l'effettività delle riforme normative; dall'altro per intervenire su eventuali meccanismi di esclusione e demotivazione che possono derivare dai processi di innovazione.

Secondo la Direttiva la formazione e l'aggiornamento dovranno essere strutturati in modo da rispondere alle esigenze di innovazione organizzativa delle pubbliche amministrazioni, attraverso l'analisi aggiornata dei profili professionali mancanti, che dovrà costituire la base dei programmi di formazione e di riqualificazione del personale, al fine di svilupparne le professionalità adeguandole ai processi di innovazione, informatizzazione-digitalizzazione, riorganizzazione, decentramento e comunicazione istituzionale in atto, nell'ottica di una maggiore trasparenza ed efficienza, anche in vista del rafforzamento dei livelli locali di governo e per la piena attuazione del principio di sussidiarietà.

Le attività formative dovranno essere sviluppate attraverso un sistema di governo, di monitoraggio e di controllo, che consenta di valutarne l'efficacia e la qualità, assicurando, anche attraverso adeguate forme di verifica, il raggiungimento degli obiettivi minimi stabiliti di crescita professionale dei partecipanti e di miglioramento dei servizi resi ai cittadini dalle pubbliche amministrazioni.

Particolare attenzione, secondo la direttiva, dovrà essere posta all'incentivazione dell'impiego di metodologie di formazione a distanza, al fine di consentire l'ampliamento del numero dei destinatari e di realizzare una formazione continua che garantisca livelli

minimi comuni di conoscenze. Inoltre si dovrà contribuire a realizzare, attraverso un sistema dinamico e pluralista di offerta di alta formazione, il processo di riforma della dirigenza, al fine di realizzare l'integrazione con il modello manageriale del settore privato e con gli *standards* della dirigenza pubblica degli altri Paesi europei.

Inoltre il **Documento dell'Organismo di coordinamento dei Comitati di settore sulle «Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali - 2002 – 2005» del 21 maggio 2002** prevede che alla formazione siano destinate risorse adeguate, comunque rispettando l'impegno a raggiungere nel triennio una quota non inferiore all'1% del monte salari, cui si aggiungono le eventuali, ulteriori risorse indicate dalla citata direttiva sulla formazione. Dovrà altresì essere assicurato al personale in sede contrattuale il diritto alla formazione permanente, attraverso una pianificazione ed una programmazione delle attività formative che tenga conto anche delle esigenze e delle inclinazioni dei singoli dipendenti, in coerenza con gli obiettivi istituzionali delle singole amministrazioni.

3.8. TFR e previdenza complementare: quadro normativo ed esperienze applicative

L'attivazione di forme pensionistiche complementari nel pubblico impiego procede ancora con una certa difficoltà e lentezza applicativa.

A tutt'oggi, infatti, a fronte d'un quadro normativo ormai ben delineato, non è ancora pervenuta all'Autorità di vigilanza (COVIP) alcuna formale istanza d'autorizzazione ed occorre considerare che l'assunto di base da cui partiva la c.d. riforma Dini (legge 8 agosto 1995, n. 335) prevedeva che alla fine del 2001 il 15 % dei dipendenti pubblici godesse della previdenza complementare, per pervenire poi nel giro di 4-5 anni al 40-50 % delle adesioni rispetto alla platea dei potenziali aderenti. Ad oggi nessun dipendente pubblico gode di tale protezione integrativa, con pregiudizio della adeguatezza delle prestazioni previdenziali a venire⁴.

Le cause di questa situazione di stallo, tuttora oggetto di dibattito, sembrano potersi essenzialmente ricondurre all'insufficienza di risorse disponibili, sotto il profilo dell'incentivazione fiscale e degli stanziamenti di spesa annualmente previsti dalle leggi finanziarie, nonché alla tardiva definizione d'un efficiente meccanismo di finanziamento (trasformazione delle vecchie indennità di fine lavoro in t.f.r.).

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, va rilevato innanzitutto che l'art. 8, comma 4, decreto legislativo 21 aprile 1993, n.124 ha previsto che per il finanziamento dei fondi pensioni per i dipendenti della p.a., i contributi ai fondi debbano essere definiti in sede di determinazione del trattamento economico, secondo procedure coerenti alla natura del

rapporto e in conformità con i principi del d.lgs.124/1993. Pertanto, nella norma fondamentale istitutiva della previdenza complementare, non vi è una connessione obbligatoria esplicita fra t.f.r. e finanziamento al fondo pensione nel pubblico impiego, come, invece, si può desumere per i lavoratori privati di nuova occupazione (art. 8, comma 3), per i quali è prevista l'integrale devoluzione delle quote di t.f.r. al fondo pensione. Nel pubblico impiego, quindi, l'istituzione di forme di previdenza complementare sembrava richiedere una modificazione sul punto, attraverso la trasformazione dell'indennità di fine servizio o di buonuscita in t.f.r.

In un primo tempo, invece, con la c.d. "prima privatizzazione" del pubblico impiego (art. 72, d.lgs.29/1993) era stata esclusa l'applicazione automatica dell'art. 2120 c.c. alle diverse forme di indennità di fine servizio per i pubblici dipendenti. Successivamente, però, la legge di riforma pensionistica 335/1995 (art. 2, commi 5-8) ha previsto che per i lavoratori assunti alle dipendenze della p.a. dal 1° gennaio 1996 i trattamenti di fine servizio fossero regolati in base all'art. 2120 c.c., quindi trasformati automaticamente in t.f.r., mentre per i lavoratori già in servizio la contrattazione collettiva e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri avrebbero dovuto regolare la transizione dalle precedenti indennità al t.f.r. Si è trattato, in sostanza, della previsione dell'applicazione del t.f.r. ai pubblici dipendenti, con contestuale cessazione di tutti i trattamenti di fine servizio, comunque denominati.

La disposizione s'inseriva non solo nel contesto della privatizzazione del pubblico impiego, ma anche nell'ottica della progressiva armonizzazione fra il sistema previdenziale del settore privato e quello del settore pubblico, obiettivo che il legislatore perseguiva già dal 1992 anche, e soprattutto, nella previdenza obbligatoria.

I provvedimenti successivi hanno legato sempre di più il t.f.r. nel settore pubblico alla previdenza complementare: infatti l'art. 59, comma 56, legge 449/1997 ha previsto, per i dipendenti già in servizio, la possibilità di optare per la trasformazione dell'indennità di fine servizio in t.f.r. con contestuale iscrizione al fondo pensione.

Dopo che la legge 488/1998 ha stanziato 200 miliardi per il finanziamento delle quote relative agli accantonamenti annuali del t.f.r. per i pubblici dipendenti da destinare ai fondi pensione, l'Accordo Quadro del 29 luglio 1999 ha legato inscindibilmente t.f.r. e previdenza complementare, come emerge già nella sua stessa intitolazione (Accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e previdenza complementare per i dipendenti pubblici).

⁴ Cfr. COVIP, *Relazione del presidente*, maggio 2002, in www.covip.it.

Le previsioni dell'Accordo, infatti, hanno disposto che per i lavoratori assunti non più al 1° gennaio 1996, bensì dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 — data che prima era il 31-5-2000, mentre oggi è il 31-12-2000, in virtù delle modifiche apportate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 marzo 2001 — si applicherà direttamente l'art. 2120 c.c. ed il t.f.r. verrà devoluto obbligatoriamente all'istituendo fondo pensione.

Pertanto la situazione, con l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 marzo 2001, è la seguente: per i lavoratori pubblici assunti, come si è visto, dopo il 31-12-2000 si applica automaticamente la disciplina codicistica del t.f.r. ed essi potranno optare per la previdenza complementare, alla quale saranno conferite le quote di t.f.r.; per quei dipendenti già in servizio al 31-12-2000 vi è la facoltà di opzione tra le precedenti indennità di fine servizio ed il t.f.r., con la previsione, se si opta per il t.f.r., della necessaria iscrizione al fondo pensione. Si tratta, quindi, di una sorta di obbligatoria destinazione al fondo pensione del t.f.r. che implica, a ben guardare, un'adesione automatica al fondo stesso, nonostante la ribadita volontarietà dell'adesione⁵. La data entro la quale esercitare l'opzione è stata fissata al 2005 dall'Accordo quadro del 18 dicembre 2001.

Va rilevato, però, che l'art. 74 della legge 388/2000 ha disposto che la quota di t.f.r. da destinare al fondo non possa superare, in fase di prima attuazione, il 2% della retribuzione utile ai fini del t.f.r. per i lavoratori già in servizio; successivamente tale quota sarà definita dalle fonti istitutive. Resta il fatto che per i neo assunti tutto il t.f.r. andrà nel fondo pensione.

Si deve altresì tenere conto del fatto che si è in presenza di conferimenti virtuali del t.f.r. dei dipendenti pubblici e che per quelli già in servizio è prevista una quota aggiuntiva dell'1,5 %. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 marzo 2001, infatti, ha previsto una serie di incentivi ulteriori per i primi due anni di operatività del fondo.

A tale complessa evoluzione legislativa si è accompagnato un certo attivismo negoziale, che si è arenato, tuttavia, — per le ragioni illustrate — sulla soglia delle “fonti istitutive” senza riuscire a dar vita a fondi pensionistici pienamente operativi (solo per il

⁵ L'art. 4, a.q. 29-7-1999, prevede, in particolare, che il t.f.r. si calcoli applicando su determinate voci retributive (stipendio tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, tredicesima mensilità, altri elementi già considerati utili per calcolo indennità di fine servizio comunque denominata ai sensi della preesistente normativa, ulteriori voci stabilite dalla contrattazione di comparto) i criteri contemplati dall'art. 2120 c.c. (divisore 13,5 e rivalutazione 1,5% + 75% indice Istat). Il t.f.r. viene accantonato figurativamente presso l'INPDAP, che provvede anche alla sua gestione e liquidazione (all'INPDAP si sostituisce l'ente datore di lavoro in caso di enti di ricerca e sperimentazione, enti pubblici non economici; enti per i quali non è prevista iscrizione a INPDAP per t.f.s.). Il d.p.c.m. del 2001 dispone, poi, che le somme rese disponibili dagli stanziamenti delle diverse leggi finanziarie vengono trasferite all'INPDAP, che li ripartisce tra i vari fondi pensionistici complementari secondo criteri di proporzionalità, che si fondano su rapporto tra consistenza del personale in servizio al 31-12-2000 e il trattamento retributivo dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

fondo del personale scolastico è stata propriamente definita la “fonte costitutiva”/statuto).

Particolarmente significativa è al riguardo la seconda tornata contrattuale (costituita dall'Accordo Quadro sulla previdenza complementare per i dipendenti pubblici del 29 luglio 1999 e dalla contrattazione collettiva di comparto per il quadriennio 1998-2001). L'Accordo Quadro del 1999 e i contratti collettivi nazionali di comparto già siglati (Ministeri, Enti pubblici non economici, Regioni e autonomie locali, Sanità, Scuola) superano la precedente fase genericamente programmatica della prima tornata contrattuale (CCNL di comparto 1994-1997, siglati quasi tutti prima della legge 335/1995: c.d. riforma Dini) e definiscono in maniera sostanzialmente omogenea le basi sulle quali dovrà essere articolato il sistema dei fondi pensione per i dipendenti pubblici, prevedendo, in particolare *la costituzione di pochi fondi di grandi dimensioni improntati ai principi di volontarietà di adesione e capitalizzazione individuale in regime di contribuzione definita*.

Sul punto vanno fatte alcune osservazioni.

Innanzitutto, l'esplicita opzione per la salvaguardia del principio di volontarietà d'adesione individuale ha certo sdrammatizzato, almeno per il momento, le ambiguità del dettato legislativo. Si consideri, però, che la possibilità per il dipendente pubblico (assunto prima del 31-12-2000) di esercitare il diritto d'opzione per la trasformazione dell'indennità di fine servizio in t.f.r. è stata successivamente ricondotta alla “sottoscrizione del modulo di adesione al fondo pensione” (d.p.c.m. 20 dicembre 1999); il che ha sin qui precluso l'effettività del diritto, stante l'inesistenza attuale di tale opportunità.

La scelta di limitare il numero dei fondi istituendi è espressamente giustificata dall'esigenza di *“limitare l'incidenza dei costi di gestione”* (art. 9, comma 2, a.q.), facendo quindi leva sulle economie di scala. Si avrà dunque un livello istitutivo compartimentale o anche inter-compartimentale (un fondo unico per più comparti: ad esempio il CCNC Ministeri prevede un fondo unico con gli enti pubblici non economici e viceversa; il CCNC Sanità prevede un fondo unico con Regioni – Autonomie locali o altri comparti; CCNC Scuola prevede costituzione d'un fondo unico con altri comparti, non specificamente indicati; la concreta individuazione dei possibili raggruppamenti rappresenterà certo uno dei problemi di tipo “politico” nella fase attuativa). In quest'ottica sarà dunque verosimile (e giustificabile) la previsione, a livello di “fonte costitutiva” di *un livello “minimo” di adesioni*, definito dall'accordo istitutivo, quale condizione sospensiva per nascita del fondo (e relative attività prodromiche, quali: l'inoltro alla Covip della richiesta di autorizzazione all'esercizio; indizione delle elezioni dei rappresentanti dei soci).

Può senz'altro condividersi, poi, la preoccupazione, recentemente espressa dal Presidente della Covip, che al numero contenuto dei fondi istituendi rischi di corrispondere un numero alto di componenti l'organo amministrativo. L'eventualità andrebbe scongiurata,

perché si rischierebbe di appesantirne operatività gestionale e di ritardare avvio dei fondi.

Va rilevato, inoltre, che il criterio di raggruppamento per comparti o gruppi di comparti non sembra derogabile in sede di contrattazione integrativa, dati i rapporti “gerarchici” fra contrattazione di comparto e contrattazione decentrata. Ne consegue che i fondi “decentrati” possono essere circoscritti nell’ambito di una eventuale delega di attribuzioni da parte del contratto nazionale di comparto (anche se ora si deve tener conto dell’art. 40-*bis*, comma 3, d.lgs.165/2001, introdotto dall’art. 17, comma 2, legge 448/2001, secondo cui le clausole della contrattazione integrativa (e quindi anche quelle istitutive di forme pensionistiche complementari) possono esser sempre dichiarate “nulle di diritto” nel caso si evidenzino “costi non compatibili con i vincoli di bilancio”).

Pare improbabile che l’attuale processo di riforma dello Stato in senso federalista possa influire su questo assetto delle fonti, tanto più se si considera il testo unico del pubblico impiego come una legge fondamentale di riforma economico-sociale, in grado, in quanto tale, di condizionare eventuali regolamentazioni regionali in deroga.

4. Il contenzioso del lavoro pubblico. L’arbitrato e la formazione degli arbitri per le controversie di lavoro pubblico.

Con il decreto legislativo 80/1998 è stata conferita la possibilità di utilizzare l’arbitrato quale strumento, alternativo al processo civile, per la risoluzione delle controversie di lavoro di lavoro pubblico. L’art.412 *ter* del codice di procedura civile infatti stabilisce che i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro possono prevedere la facoltà per le parti di deferire ad arbitri la decisione su una controversia di lavoro, in alternativa al ricorso al giudice ordinario.

La scelta legislativa risulta coerente dal punto di vista concettuale, nel senso di introdurre un «statuto» comune di arbitrato nell’ambito di rapporti tutti retti dal diritto privato e fondati su una relazione negoziale, i quali, a seguito della devoluzione “universale” delle controversie al giudice ordinario, non presentano oggi alcun limite all’arbitrabilità delle relative controversie individuali, con una perfetta coincidenza di oggetto tra quanto contemplato dagli artt. 409 c.p.c. e 63, comma 1, d.lgs.165/2001 e quanto è possibile rimettere al giudizio arbitrale.

Le finalità che il legislatore ha voluto perseguire sono duplici: da un lato garantire alle parti la definizione delle loro controversie in tempi più rapidi rispetto ai tempi della giustizia ordinaria, dall’altro intervenire con uno strumento deflattivo su una giustizia del lavoro ormai ingolfata.

Sulla base di quanto previsto dall’art.412 *ter*. cod.proc.civ., l’ARAN ed i rappresentanti delle Confederazioni Sindacali hanno sottoscritto, in data 23 gennaio 2001,

un Contratto Collettivo Nazionale Quadro che in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2002, stabilisce principi e norme da osservare nell'attuazione di queste nuove procedure.

Il contratto prevede che la scelta dell'arbitro, qualora non vi sia preventivo accordo tra le parti, avvenga con una procedura di sorteggio; che l'arbitro sia unico e che preventivamente all'arbitrato venga svolto, obbligatoriamente e dall'arbitro stesso, un tentativo di conciliazione(a meno che le parti non abbiano già esperito il tentativo presso altre sedi.).

Conciliazione ed arbitrato si possono svolgere presso la Pubblica Amministrazione interessata ovvero presso la Camera Arbitrale che, in base ad un accordo intercorso con il Ministero del Lavoro, ha sede in ogni Regione presso gli Uffici Regionali del Lavoro (per la Regione a statuto speciale Sicilia e per le Province autonome di Trento e Bolzano non essendo presenti uffici decentrati del Ministero del Lavoro devono ancora essere individuate le sedi delle Camere Arbitrali).

Ad ogni Camera Arbitrale Regionale, è stata inviata una lista di arbitri attualmente composta da professori universitari, professionisti con competenza specifica nel settore, magistrati in pensione, selezionata sulla base dei criteri e dei requisiti previsti dall'art.5 commi 3 e 4 del Ccnq 23 gennaio 2001.

Possono ricorrere alla procedura arbitrale tutti i lavoratori pubblici e tutte le Amministrazioni Pubbliche. L'art.7 dell'accordo prevede tuttavia che i contratti di comparto e di area possano individuare particolari tipologie di controversie non deferibili agli arbitri.

Il contratto quadro stabilisce per questa procedura tempi molto rapidi: la prima udienza deve svolgersi entro 30 giorni dalla data in cui l'arbitro ha accettato l'incarico, ed entro i successivi 60 giorni (prorogabili di altri 30) l'arbitro deve depositare il lodo .

Presso l'ARAN è stata istituita, ai sensi dell'art. 1 del contratto quadro, una Cabina di Regia composta da una rappresentanza dell'ARAN e da rappresentanti delle Confederazioni Sindacali rappresentative. La Cabina di Regia deve provvedere agli adempimenti necessari per la fase di avvio delle procedure, nonché al successivo monitoraggio di tutte le fasi attuative.

Tuttavia l'arbitrato nelle controversie di lavoro pubblico costituisce una sostanziale novità nel nostro ordinamento ed è parso necessario costruire percorsi formativi per selezionare soggetti in grado di adempiere, con competenza ed imparzialità a tali nuovi compiti.

L'Accordo Quadro affida alla Cabina di Regia il compito di progettare e programmare corsi pilota interdisciplinari di formazione per l'esercizio dell'attività di arbitro e stabilisce che il finanziamento di tali corsi sarà a carico dei fondi per la formazione gestiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica direttamente o per il tramite della SSPA o del Formez.

La Cabina di Regia, in stretto raccordo con il Dipartimento della Funzione pubblica, ha definito un **Progetto pilota per la formazione di 175 esperti da impegnare nell'attività di arbitro nelle controversie di lavoro pubblico**. Il Progetto si propone così di sostenere l'istituto dell'arbitrato, attraverso la formazione di arbitri da impegnare nelle procedure di conciliazione e arbitrato, e a tal fine è stato messo a punto un percorso formativo pilota, realizzato in convenzione con le sedi universitarie di Milano (statale), Bologna, Roma "La Sapienza", Roma "Tor Vergata", Napoli, Bari e Reggio Calabria.

Il progetto, preceduto da apposito bando pubblico per la selezione dei partecipanti, prevede una prima fase di formazione a distanza con superamento di prova intermedia e successiva formazione in aula presso le indicate sedi universitarie a partire dal gennaio 2003.