

# alan newsletter

---

**3 / 2004**

AGENZIA  
PER LA RAPPRESENTANZA  
NEGOZIALE  
DELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

MAGGIO/GIUGNO 2004

REDAZIONE  
VIA DEL CORSO 476  
00186 ROMA

## COMMENTI

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
E SISTEMA FINANZIARIO:  
QUALI LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO?

ADATTARSI AL CAMBIAMENTO,  
AIUTARE IL CAMBIAMENTO  
DI CORRADO PASSERA

LA POLITICA E LA COSTITUZIONE  
DEI FONDI DI PREVIDENZA  
COMPLEMENTARE

LA RISPOSTA  
DEL MINISTRO LUIGI MAZZELLA  
ALL'INTERPELLANZA  
PARLAMENTARE

## CONVEGNI

IL SISTEMA  
DELL'IMPIEGO PUBBLICO  
IN CINA  
DI WANG ZHIMING







**DIRETTORE**

Guido Fantoni

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Anna Maria Gaibisso

**COMITATO  
TECNICO-SCIENTIFICO**

Domenico Di Cocco  
Silvana Dragonetti  
Sergio Gasparrini  
Antonio Guida  
Massimo Massella Ducci Teri  
Pasquale Palmiero  
Arturo Parisi  
Mario Ricciardi  
Gianfranco Rucco  
Renato Ruffini

**SEGRETERIA DI REDAZIONE**

Tiziana De Florio

**PROGETTO GRAFICO  
E IMPAGINAZIONE**

Angelo Molaioli

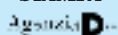
**REDAZIONE**

Telefono 0632483265

Fax 0632483351

e-mail: deflorio@aranagenzia.it

**STAMPA**



Aut. Tribunale di Roma  
n. 630 del 27.12.95  
Sped. In Abb. post.  
L. 662/96 art. 2 C. 20/c

ANNO IX N. 3  
MAGGIO-GIUGNO 2004

**COMMENTI**

**Amministrazioni pubbliche  
e sistema finanziario:  
quali le prospettive di sviluppo?**

Adattarsi al cambiamento,  
aiutare il cambiamento  
**di Corrado Passera** 2

Investire nel capitale umano:  
il prestito d'onore  
per gli studenti universitari  
**di Giuseppe Catalano e Nadia Piraino** 7

**La politica e la costituzione dei Fondi  
di previdenza complementare:**

La risposta del Ministro Luigi Mazzella  
all'interpellanza parlamentare 13

Il punto di vista di Arturo Parisi 15

Dopo Espero:  
aspetti positivi e fattori critici  
**di Michele De Giacomo** 18

Telelavoro: accordi nel pubblico e nel privato  
**di Arturo Parisi** 21

**OSSERVATORIO UNIONE EUROPEA**

Partenariato e strategia di Lisbona  
**a cura di Arturo Parisi** 23

**CONVEGNI**

Il sistema dell'impiego pubblico in Cina  
**di Wang Zhiming** 24

**FLASH NOTIZIE**

**a cura di Alessia Moroni e Barbara Paradisi**  
Attività svolta dall'Aran 28

**LEGISLAZIONE**

Provvedimenti pubblicati  
ed attività parlamentare  
**di Tiziana De Florio e Rosario Soloperto** 32

**PROBLEMI APPLICATIVI**

Osservatorio ARAN di giurisprudenza  
**a cura del Servizio Studi Aran** 39

**INDICE**

## COMMENTI

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E SISTEMA FINANZIARIO:  
QUALI LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO?

## ADATTARSI AL CAMBIAMENTO, AIUTARE IL CAMBIAMENTO

### UN NUOVO MODO DI SERVIRE IL PAESE PER LA PA E PER LA BANCA

I cambiamenti della società in cui viviamo sono così accelerati e i confini geografici sono resi così labili dalla globalizzazione che ben poco può restare invariato nel bagaglio di saperi e di attività dell'impresa privata e della Pubblica Amministrazione. Per quanto riguarda quest'ultima, come ha scritto Sabino Cassese, la globalizzazione, con la comparsa di nuove regole e di nuovi soggetti metanazionali o immateriali, con una capacità di rappresentanza e di organizzazione del consenso che non ha precedenti, erode la sovranità dello stato nazionale e della Pubblica Amministrazione a tutti i livelli. Un'affermazione che mi sento tranquillamente di estendere dall'ambito politico (ovvio il riferimento all'Europa) a quello sociale, che ha visto comparire fenomeni nuovi per il mondo, come i movimenti consumeristici o le comunità di interessi e di opinioni attive su Internet.

A noi la scelta: possiamo interpretare questi elementi di nuova rappresentanza (e la rivoluzione informativa loro sottesa) come una minaccia, e ricadere in un atteggiamento difensivo o speculativo. All'opposto, dall'interno

delle imprese e della Pubblica Amministrazione, possiamo farne il punto di partenza per una trasformazione organizzativa e culturale con i suoi costi e i suoi benefici.

In questo breve intervento, su una rivista che ha la snellezza per parola d'ordine, mi limito a proporre qualche riflessione sui mutamenti in corso.

Prima di tutto, come rappresentante della maggiore banca del Paese, vorrei accennare alle sfide e alle responsabilità che attendono l'impresa del credito.

### ESSERE "BANCA PER IL PAESE"

Se una banca vuole essere l'interlocutore di tutte le componenti della società - nel nostro piano d'impresa definiamo questo obiettivo "Banca per il Paese" - deve ascoltare e saper interpretare anche i bisogni di clienti tradizionalmente trascurati: penso agli studenti universitari, agli immigrati, alle imprese sociali, ai lavoratori atipici; tutti soggetti che finora sono in coda alle priorità convenzionali del credito, quasi come *clienti da evitare*. Si tratta piuttosto di *clienti mancati* che, per la loro rilevanza numerica e strategica, devono invece essere portati ai primi posti; lo richiede non soltanto l'interesse dell'impresa del credito, ma la qualità sociale del Paese. Per noi, dare credito significa dare piena cittadinanza, prevenire una diseguaglianza generatrice di esclusione sociale, di frustrazione,



di illegalità. Faccio un esempio: quando, con il progetto IntesaBridge, abbiamo aperto agli studenti universitari l'accesso al credito, ci siamo accorti che molti di loro, acquisendo una capacità economica propria, non pensano a consumare senza controllo ma prima di tutto ad uscire da lavori e doppi lavori di fortuna, spesso praticati in nero.

Un paese in cui la futura classe dirigente, per finanziare la propria preparazione, deve ricorrere ad attività al margine della legge ed essere pesantemente sfruttata, non sa tutelare il proprio futuro, non dimostra fiducia, né solidarietà, né coesione.

Per questo, e nel rispetto del ruolo che ci è proprio, abbiamo aiutato il nostro sistema a migliorare l'offerta di opportunità ai giovani migliori.



#### AGIRE ETICAMENTE

Ovvero praticare le regole della social responsibility. Vorrei restituire valore a questo termine logorato dall'abuso e dalla ritualità, o peggio abbassato a strumento di maquillage etico dell'impresa. La mia idea è che la prima responsabilità sociale di una banca sia quella di svolgere bene il proprio ruolo: ovvero tutelare efficacemente il risparmio e concedere bene il credito. Questo implica una costruzione di saperi nuovi che è difficile immaginare

## PAN PROGETTO ASILI NIDO

Banca Intesa, CGM (Consorzio Gino Matterelli) e FIS (Federazione dell'Impresa Sociale - Compagnia delle Opere) partecipano alla costituzione del Consorzio PAN, finalizzato **all'apertura di asili nido e altri servizi per l'infanzia**. CGM e FIS sono le reti di cooperazione sociale più attive nel settore, con un'esperienza specifica e consolidata nel tempo.

L'obiettivo del Consorzio PAN è di avviare **300 nuove strutture** nei prossimi due anni su tutto il territorio nazionale.

PAN è un consorzio senza fini di lucro e assicurerà alle famiglie **standard di elevata qualità** per tutti i servizi offerti, garantiti da un marchio nazionale.

Le nuove strutture utilizzeranno un marchio unico, a garanzia della qualità dei locali, del progetto educativo, della refezione, dell'assistenza medica e della congruità fra prezzi e servizi. I principi sono valicati da un Comitato Scientifico, mentre un Comitato di Verifica controllerà gli standards attraverso ispezioni in loco.

dall'esterno della banca e che è necessario calare nel lavoro quotidiano dei nostri colleghi. A queste condizioni, la banca rivela la sua enorme capacità (ed enorme responsabilità) di contribuire alla crescita economica e sociale del contesto in cui opera, sia quando fa nascere una nuova impresa, sia quando partecipa al finanziamento di un servizio di pubblica utilità, sia quando suggerisce alla PA nuovi modelli finanziari, sia quando previene il ricorso all'usura da parte di cittadini che hanno perso l'accesso al credito, sia quando - ed è una delle esperienze più belle che abbia fatto in Banca Intesa - concorre a salvare un'azienda dimostrando di saper leggere il suo futuro oltre la prima evidenza.

.....

### ACCOMPAGNARE IL PAESE VERSO IL FUTURO

Dobbiamo lavorare sui ritardi storici dell'Italia. Qui non prendo soltanto ad esempio le grandi infrastrutture che

hanno gli onori della cronaca e cui prestiamo le nostre capacità di project financing, ma anche interventi più limitati, come i 300 asili nido che - con un progetto dedicato - stiamo aiutando a nascere.

In un Paese che ha "disimparato" la natalità, la prima banca sente come precise responsabilità liberare lavoro femminile, ridurre l'impiego irregolare, creare nuove imprese giovanili, offrire al cittadino servizi di livello europeo. Cambiamenti di ruolo (o *recuperi* di ruolo) come questi sono possibili solo attraverso un articolato processo di valorizzazione del capitale umano a tutti i livelli organizzativi. Posso dire che, in ognuna delle mie precedenti esperienze nel pubblico e nel privato, non ho mai visto innescarsi un cambiamento durevole senza un potente investimento nella qualificazione delle persone. Credo che qualcosa di analogo tocchi anche alla Pubblica Amministrazione, che giocherà il suo futuro su alcune sfide:

.....

### SEMPLIFICARE LE PROCEDURE

Dobbiamo renderle trasparenti e interrogabili dal cittadino. Questo non può più avvenire come

oggi, alternando “in ordine sparso” isole di eccellenza e di arretratezza. Chi gestisce la PA deve sentire come un dovere quotidiano quello di portare tutta la macchina al livello più avanzato raggiunto da alcune sue parti “virtuose”: le attuali diseguglianze generano ingiustizia e minano la credibilità di qualunque progetto di riforma.

Per riuscire in questa sfida, è evidente che la PA deve professionalizzare ancor più i propri addetti.

Anche questo punto va chiarito: l'equazione pubblico = retroguardia/ privato = efficienza non mi ha mai convinto. La PA ha uno standard professionale spesso di altissimo livello (a capo di Poste Italiane me ne sono reso conto ogni giorno) anche grazie al fatto che assorbe personale laureato in misura maggiore di quanto sanno fare le imprese, e che promuove una mobilità senza pari.

Quando si recitano invettive generalizzate verso i concorsi pubblici, è bene non dimenticare che questo sistema rappresenta - pure con i suoi limiti - la più larga applicazione della meritocrazia in Italia, e che esso sa spostare centinaia di migliaia di persone da una parte all'altra del Paese, con il 90% dell'alta dirigenza pubblica nata e formata al Meridione. Proprio la PA è stata la grande protagonista della valorizzazione di quell'ingente flusso di qualità intellettuale e di spirito di servizio che, senza retorica, il Sud genera per l'Italia.

### REAGIRE POSITIVAMENTE ALL'EROSIONE DI SOVRANITÀ

Bisogna trovare un atteggiamento giusto verso i risultati della globalizzazione che citavo in apertura.

Questo significa non giocare *in difesa*, arroccandosi in una nuova burocrazia, ma *all'attacco*, anche guardando fuori dai confini del Paese: non per esterofilia ma per importare soluzioni vantaggiose.

Faccio un esempio suggeritomi dal nostro prestito universitario:

per progettare e mettere in funzione un buon sistema misto di incentivi allo studio (che l'ordinamento italiano prevede con dignità costituzionale) basterebbe cercarlo in Germania, dove un modello basato sull'integrazione di interventi pubblici, privati e individuali dà risultati di efficacia ed efficienza insuperati nel mondo, con l'impegno di una frazione del personale necessario in Italia per svolgere assai meno bene lo stesso servizio.

Con l'aggravante che il nostro è il Paese europeo con la più bassa percentuale di laureati, con i valori più insoddisfacenti di mobilità socioculturale e con gli investimenti su Università e Ricerca meno adeguati.

### AIUTARE IL PAESE NEL GUADO DA WELFARE STATE A WELFARE SOCIETY

Questo passaggio di importanza vitale va governato con rigore amministrativo e riducendo gli sprechi del passato, ma anche con capacità di reazione e di creazione, contro le ricette semplificatorie che danno per fatalmente conclusa l'epoca dello stato sociale. Qui deve emergere una consapevolezza comune: la fine di quell'idea di società sarebbe per tutti una nuova barbarie.

### ASSUMERE PIENA RESPONSABILITÀ

Nel passaggio che Cassese definisce “da Stato pedagogo a Stato regolatore”, la PA e i suoi uomini non devono abdicare alle loro responsabilità ma sentirle più vive e operare per attuare nuove soluzioni.

Ad esempio, lo Stato deve individuare e sostenere le imprese sociali in grado di svolgere alcune funzioni del welfare predisponendo le migliori condizioni per il loro sviluppo: penso alle normative da semplificare

drasticamente (31 leggi e regolamenti per la cooperazione sociale, quasi sempre sovrapposti o addirittura confliggenti) e alla conversione di parte della spesa pubblica da copertura della prestazione a costituzione di garanzia del credito erogato dalla banca all'impresa sociale. E' il modello che cominciamo a praticare in alcune nostre iniziative.

.....

**AVERE IL CORAGGIO DI SCEGLIERE**

Cioè accogliere e valorizzare le migliori proposte che vengono dagli operatori privati, senza soggiacere all'isteria di procedure di garanzia che non consentono di scegliere e di appoggiare le best practice, ma che - per una trasparenza auspicabile ma non sufficiente di per sé sola - finiscono per suscitare una selezione avversa, dove il privato non è stimolato a mettere in piazza le proprie idee migliori. Anche l'automatismo ribasso=migliore risultato non porta sempre a conseguire l'interesse pubblico, perché il vero obiettivo non è *spendere poco* ma *spendere bene*.

Le mie considerazioni potrebbero terminare qui, ma voglio "incrociare" le prospettive e cercare di indicare alcune linee lungo le quali la Pubblica Amministrazione e la Banca potrebbero mettersi, unite, al servizio del Paese:

.....

**DARE IMPULSO ALLE "MEDIE OPERE"**

Anche se il termine è inappropriato, intendo riferirmi a quell'insieme di mini-interventi di project financing (da 10 a 50 milioni di €) che rischiano di essere dimenticati per l'attenzione, anche mediatica, verso le grandi opere. La necessità di dotare il Paese di infrastrutture moderne (scuole,

edilizia sociale e ospedaliera, RSA, discariche, termovalorizzatori, impianti sportivi) non si ferma infatti agli interventi maggiori, a meno che non vogliamo costruire un Paese a due velocità.

.....

**ELABORARE NUOVE STRATEGIE VERSO I "SOGGETTI DEBOLI"**

In tutti i progetti che ho citato (studenti, immigrati, cittadini a rischio di usura e altri) la nostra banca sta sperimentando forme innovative di intervento: come ho già detto, il prestito universitario si basa sulla partecipazione finanziaria degli Atenei, ma vi sono iniziative più complesse di "ingegneria sociale" in cui la banca è riuscita ad attivare intorno a sé e alla PA tutti i soggetti (fondazioni, sindacati, associazioni di rappresentanza, nonprofit) per intervenire - ad esempio - sull'housing degli immigrati, riuscendo ad assegnare loro case in affitto e in proprietà. Il tutto stando sul mercato, senza fare ricorso a interventi caritativi e assistenziali, dunque incapaci di fare sistema.

.....

**LAVORARE INSIEME, UNITE MA COMPLEMENTARI**

Vi sono numerosi campi d'azione, tutti prioritari per l'Italia, dove inventare nuovi approcci valorizzando ciascuna le proprie capacità: faccio l'esempio dell'innovazione tecnologica, riconosciuta da tutti come uno degli elementi che determineranno sopravvivenza o declino del sistema produttivo italiano. Le Università sono per l'Italia lo strumento elettivo di ricerca e di trasferimento tecnologico e possono diventare, a supporto del credito, i sensori in grado di individuare le migliori imprese e i migliori progetti da finanziare.

**Corrado Passera**  
Amministratore Delegato



AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E SISTEMA FINANZIARIO:  
QUALI LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO?

## INVESTIRE NEL CAPITALE UMANO: IL PRESTITO D'ONORE PER GLI STUDENTI UNIVERSITARI

UN'ESPERIENZA PILOTA DI NUOVE OPPORTUNITÀ  
DELLA COLLABORAZIONE TRA ISTITUZIONI PUBBLICHE E SISTEMA FINANZIARIO

### CHI PAGA L'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA?

La letteratura economica è ormai concorde nell'affermare che l'istruzione superiore non è un bene pubblico: alla presenza di vantaggi per la collettività si associano vantaggi privati diretti, in termini economici e di status, per coloro che beneficiano dell'istruzione, i quali risultano molto significativi. Ma allora perché è necessario l'intervento dello Stato?

Da un punto di vista economico, il mercato da solo non è in grado di funzionare. Uno studente capace e meritevole, che non ha la possibilità di studiare, non solo vede compromesso un suo diritto individuale alla mobilità sociale, ma costituisce anche una risorsa non utilizzata per il paese. Al tempo stesso la presenza di esternalità positive, cioè di benefici non completamente appropriabili da parte degli studenti, rischierebbe di determinare una produzione di istruzione inferiore a quella necessaria. Infine, la necessità di garantire la universalità del servizio sul territorio nazionale e la sua qualità, almeno su standard minimi uniformi, giustifica un ampio intervento pubblico nel settore, come avviene in tutti i paesi europei. A partire però dalla consapevolezza della compresenza di benefici pubblici e privati del servizio, in particolare nei gradi più alti degli studi, si è sviluppato negli ultimi anni, in molti paesi europei, un ampio dibattito sul coinvolgimento degli studenti nel finanziamento dei costi della propria formazione superiore.

### IL SOSTEGNO AGLI STUDENTI: BORSE O PRESTITI?

Per tali ragioni, nel panorama europeo i sistemi di sostegno agli studenti hanno conosciuto significativi mutamenti con l'introduzione di tasse e contributi a carico degli studenti e delle loro famiglie e la diffusione di prestiti con i quali gli studenti possono contribuire alla copertura dei propri costi di mantenimento agli studi.

Allora in che modo intervenire?

Quale strumento utilizzare?

E quale il ruolo dello Stato? I sistemi di supporto agli studenti universitari privilegiano generalmente due tipologie di intervento: le borse di studio e i prestiti d'onore.

Un primo elemento in favore della scelta delle borse di studio è la loro caratteristica di essere a fondo perduto.

Ciò, però, è possibile solo perché l'onere è sostenuto dalla fiscalità generale e, dunque, anche da coloro che non hanno ricevuto alcuna istruzione universitaria: la gratuità degli studi superiori comporta il rischio di effetti redistributivi a favore delle classi più agiate e già istruite (il cosiddetto Robin Hood all'incontrario). Di certo, però non può essere negata l'avversione degli studenti a ricevere una forma di sostegno che comporti un rischio: i giovani, soprattutto

COMMENTI

se provenienti da famiglie meno agiate, guardano con qualche preoccupazione a forme di sostegno che prevedono un indebitamento. Lo studente svolge infatti, con un grande investimento del proprio tempo, un'attività rischiosa: da una parte vi è la possibilità di un insuccesso scolastico, dall'altro l'incertezza sugli esiti occupazionali ed i ritorni economici del proprio investimento nell'ambito del suo ciclo di vita.

Un sistema fondato solo sulle borse di studio si scontra però con il vincolo del bilancio pubblico.

Di conseguenza è necessario individuare e circoscrivere il target di riferimento: possono ricevere una borsa di studio solo coloro che rispondono a determinati requisiti di merito e condizione economica.

Talvolta la scarsità delle risorse finanziarie non consente di concedere le borse di studio neppure a tutti coloro che dispongono dei requisiti previsti. Un sistema che preveda l'utilizzo dei prestiti può fornire l'opportunità, invece, di un ampliamento del numero dei beneficiari a parità di risorse.

Le modalità di concessione delle borse di studio pone dei problemi di efficacia: non è sicuro che benefici di una borsa chi ne ha effettivamente bisogno o, viceversa, molto spesso il loro importo non è sufficiente a coprire i costi di mantenimento.

L'introduzione del prestito consente invece una più ampia autonomia e responsabilizzazione degli studenti nelle proprie scelte degli studi e dei propri stili di vita e consente di ampliare il sostegno alla generalità degli studenti (modulando in modo più flessibile ed articolato l'intervento pubblico).

Più in generale, infine, il prestito acquista il carattere di investimento

in formazione da parte dello studente, ed il grado di sostegno pubblico non viene più valutato in modo statico sulla base delle condizioni economiche e del merito passato e presente, ma, in termini dinamici, sui risultati stessi del processo formativo (il successo negli studi ed il ritorno economico conseguito sul mercato del lavoro), introducendo un sistema potenzialmente più efficiente e più equo.

Ma perché è necessario l'intervento dello Stato nella concessione dei prestiti? In questo settore si osserva uno dei tipici casi di fallimento del mercato: è impossibile l'accesso allo studente al mercato del credito per l'assenza di garanzie reali, poiché l'investimento in istruzione ha un carattere immateriale e con gravi incertezze sul futuro.

È quindi necessario che vi sia l'introduzione di un soggetto terzo che garantisca, almeno in parte, per lo studente e gli consenta, quindi, l'accesso al credito.

Una seconda forma di intervento, invece, potrebbe essere volta al miglioramento delle condizioni di restituzione del prestito sulla base della valutazione (legata al merito e/o alla condizione economica) dello studente.

Ciò significa che all'interno di un sistema di prestito rivolto alla generalità degli studenti (in cui l'intervento dello Stato è quello di "Garante") è possibile integrare un sistema di "diritto allo studio", rivolto agli «...*studenti capaci e meritevoli e privi di mezzi*» (art. 34 della Costituzione).

.....

### QUALE INSEGNAMENTO DALL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE?

In molti paesi europei le politiche di sostegno agli studi riflettono spesso il comportamento degli studenti e il ruolo sociale che questi ricoprono: più lo studente è indipendente maggiore è il livello di aiuto, più lo studente è propenso a investire sul proprio futuro più il prestito rappresenta

**TABELLA 1 IL SISTEMA DI AIUTO AGLI STUDENTI: UN CONFRONTO EUROPEO 2003**

	<i>Italia</i>	<i>Regno Unito</i>	<i>Paesi Bassi</i>	<i>Germania</i>
Le tasse universitarie	Si, tasse differenziate Imposta di scopo	Si, tasse differenziate	Si, tasse indifferenziate	No tasse
La tipologia di strumenti	a) borsa di studio	a) borsa di studio b) prestiti d'onore	prestito che si può trasformare in borsa	a) borsa di studio (50%) b) prestito d'onore (50%)
I requisiti di eleggibilità	criteri di reddito e di merito	criteri di reddito e di merito	criteri di reddito e di merito	criteri di reddito e di merito
I livelli di governo	determinazione dei beneficiari: livello locale su indicazioni a livello centrale; gestione dei servizi: livello locale	determinazione dei beneficiari: livello centrale gestione dei servizi: livello locale (LEA)	determinazione dei beneficiari: livello centrale gestione dei servizi: livello locale	determinazione dei beneficiari: livello federale gestione dei servizi: livello dei Länder
I finanziamenti	Studenti Regioni Stato	Stato SLC (studenti)	Stato (studenti)	Governo federale Länder (studenti)

la componente principale nel modello di supporto finanziario.

Oggi il confronto europeo rivela una molteplicità di sistemi e una diversità di ruoli ricoperti dagli attori coinvolti (tab. 1).

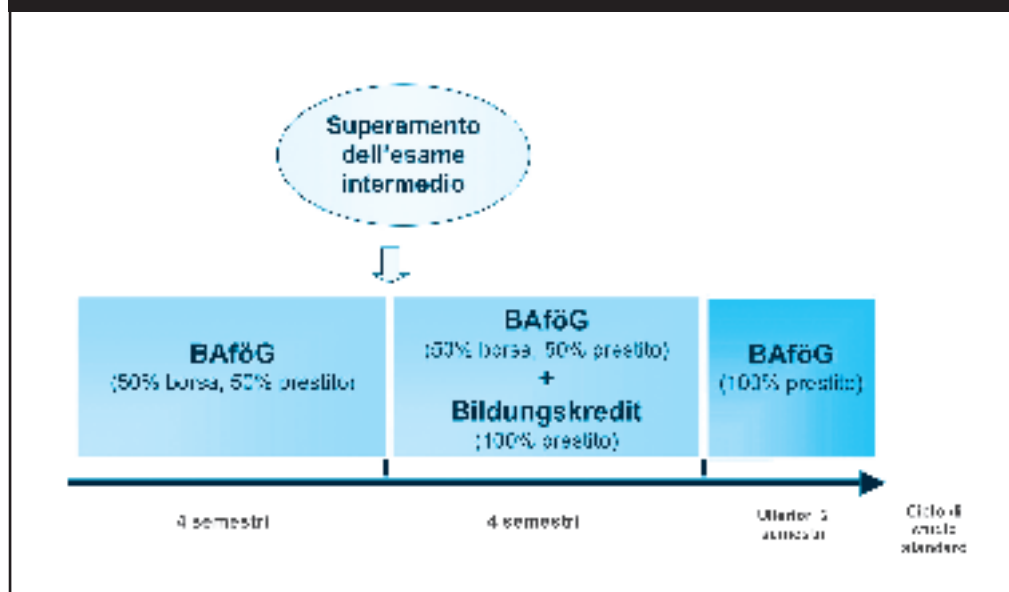
I paesi si differenziano per l'utilizzo o di un sistema misto (borsa più prestito) o di un sistema unico (solo borsa o solo prestito) di sostegno. In realtà, il sistema misto viene inteso in modo differente nei diversi paesi. In alcuni casi (Germania), infatti, lo strumento è unico, ma si compone di una parte a fondo perduto e di una parte di prestito; in altri, invece, i due interventi si integrano, ovvero tutti gli studenti ricevono un prestito e ad alcuni viene anche erogata una borsa di studio (Regno Unito). I Paesi Bassi, invece, hanno adottato un unico strumento, il prestito, che però può trasformarsi in dono a seguito di determinate *performances* scolastiche. Questo aspetto mette in luce

un'ulteriore caratteristica dell'intervento: il momento di valutazione dello studente.

Mentre, infatti, nella maggior parte dei paesi la valutazione dello studente è effettuata sulla sua condizione al momento della richiesta, in altri la possibilità di trasformare il prestito in borsa avviene alla fine dell'anno accademico.

In Germania, l'intervento misto di borsa di studio più prestito d'onore a tasso zero è stato previsto già dal 1990. Gli studenti ricevono un sostegno (denominato BAföG) sotto forma di borsa di studio per un ammontare pari al 50%, mentre il restante 50% viene concesso come prestito a tasso zero. È inoltre previsto un ulteriore

FIGURA 1 IL SISTEMA TEDESCO IN SINTESI



prestito a titolo oneroso, per gli studenti che non riescono a conseguire il titolo nella durata legale degli studi e, quindi, del periodo utile per usufruire del sostegno tradizionale (ovvero della borsa più il prestito).

Verificati i requisiti, il prestito viene erogato attraverso una banca federale, la *Deutsche Ausgleichsbank (DtA)*, che provvede ad accreditare mensilmente l'importo sul conto corrente dello studente.

Nel 2001 è stato introdotto una nuova forma di prestito oneroso, parallelo al Bafög, destinato a tutti gli studenti (non solo ai privi di mezzi, fig. 1).

.....  
**UNA PRIMA ESPERIENZA INNOVATIVA IN ITALIA: INTESABRIDGE.**

Nel nostro paese, tradizionalmente, l'unico strumento di sostegno finanziario agli studenti universitari è la borsa di studio. In realtà, la Legge n. 390/91 introduceva i prestiti d'onore bancari, garantiti dalle regioni, ma la previsione di un tasso di interesse nullo e di un periodo di restituzione molto

lungo rendeva il livello di dono troppo elevato e, di fatto, la legge non ha mai trovato applicazione, se non in rari casi e per un numero di beneficiari molto ridotto (tab. 2). Il prestito in Italia ha, quindi, da sempre ricoperto un ruolo marginale, ma oggi, il dibattito sull'introduzione di questo strumento nei modelli di sostegno agli studenti, si è riaperto per effetto della sperimentazione promossa da alcuni atenei e da un importante istituto di credito.

A partire dall'a.a. 2003/04 è stato applicato un nuovo strumento offerto dai Politecnici di Bari, Milano e Torino ai propri studenti attraverso Banca Intesa e con il sostegno della Fondazione Cariplo: *IntesaBridge*.

Il progetto si caratterizza per alcuni importanti elementi di novità: per la prima volta non è lo Stato (come mostra anche l'esperienza europea) ma le singole università a offrire sostegno agli studenti e, per la prima volta, il sistema universitario trova nel sistema bancario un nuovo interlocutore.

Si tratta, infatti, di una *partnership* in cui ogni attore contribuisce con le proprie competenze e con i propri mezzi: i Politecnici scelgono i propri studenti, valutano le loro performances e garantiscono per loro una parte

**TABELLA 2 - I PRESTITI D'ONORE IN ITALIA A.A. 1997/1998 – A.A. 2002/2003**

Fonte: elaborazioni su dati Miur

	a.a. 97/98	a.a. 98/99	a.a. 99/00	a.a. 00/01	a.a. 01/02	a.a. 02/03	totale
Valle d'Aosta	1	1	3	0	0	0	5
Lombardia	27	24	26	27	24	26	144
Veneto	5	14	41	16	0	0	76
Toscana	39	23	28	95	95	58	338
Calabria	0	0	7	10	n.d.	n.d.	17
<b>Totale</b>	<b>72</b>	<b>62</b>	<b>105</b>	<b>148</b>	<b>119</b>	<b>74</b>	<b>580</b>

del rischio di mancata restituzione; Banca Intesa eroga il prestito e sostiene la restante parte del rischio; la Fondazione Cariplo ha cofinanziato con gli atenei la costituzione del fondo per la garanzia e gli aiuti; allo studente non resta che impegnare tutte le proprie energie nella buona riuscita dei propri studi.

In realtà, definire «prestito» IntesaBridge è improprio: si tratta piuttosto di un conto corrente con una possibilità di scoperto. Tale formula permette allo studente di poter prelevare solo ciò di cui ha effettivamente bisogno, pagando interessi solo su quanto utilizzato. L'importo massimo del prestito viene messo a disposizione non in un'unica tranches, ma in tranches semestrali la cui disponibilità è subordinata al conseguimento di specifici requisiti di merito. L'importo massimo è stato inizialmente definito di 5.000,00 € all'anno, anche se l'idea è di diversificarlo sulla base del corso di studio frequentato e della condizione dello studente. Il tasso è fisso, così da eliminare l'incertezza legata alla variabilità dei mercati e ridurre, quindi, il rischio degli studenti.

La disponibilità delle somme viene concessa per un periodo massimo di tre anni, al termine dei quali lo studente ha un anno di tempo per inserirsi nel mondo del lavoro e,

allo scadere della moratoria, inizia la restituzione che può concludersi in un periodo massimo di otto anni. Al prestito sono ammessi gli studenti dal terzo anno di studi in poi con un curriculum di studi regolare. Dopo un anno di sperimentazione si può dire che la sfida ha ottenuto un significativo successo: in meno di un anno sono stati concessi in soli tre atenei più dei prestiti erogati su tutto il territorio nazionale (tab 3). In sostanza, si è mostrato che vi è una domanda potenziale di questa forma di intervento, cui sinora il sistema non aveva risposto.

In particolare, date le caratteristiche dello strumento lo studente potrebbe non utilizzarlo come «prestito» quanto, invece, come un normale «conto corrente» e ricorrere al fido solo in casi straordinari: in realtà, l'analisi dei dati disponibili mostra come gli studenti che richiedono ed attivano *IntesaBridge* hanno effettivamente necessità economiche e utilizzano lo strumento nell'accezione di «prestito d'onore»:

**TABELLA 3 I PRESTITI D'ONORE INTESABRIDGE NEI POLITECNICI AL 30 GIUGNO 2004**

*Fonte: elaborazioni su dati dei Politecnici.*

<i>POLITECNICO</i>	<i>RICHIESTE PERVENUTE</i>	<i>TOTALE NON IDONEI</i>	<i>TOTALE IDONEI</i>	<i>PRESTITI ATTIVATI</i>	<i>STUDENTI IN ATTESA</i>
<i>Milano</i>	361	70	291	232	59
<i>Torino</i>	211	29	182	135	47
<i>Bari</i>	87	32	55	39	16
<b>TOTALE</b>	659	131	528	406	122

il debito medio è superiore ai 1.700 € (a fronte di una disponibilità massima per il primo semestre di 2.500,00 €).

**NUOVE PROSPETTIVE PER IL SISTEMA DEGLI AIUTI IN ITALIA?**

L'avvio di questo progetto pilota non ha lasciato indifferente il sistema universitario: nuovi attori sono scesi in campo, nuovi accordi tra istituti di credito e università sono già stati siglati e altri sono in elaborazione, ma, soprattutto, nuove iniziative ministeriali hanno incentivato lo sviluppo delle esperienze in questo settore. Da poche settimane è stata resa nota dal Ministero la concessione di un cofinanziamento dello Stato (per la garanzia o per contributi agli studenti) ai ventidue atenei che hanno stipulato accordi con diversi istituti di credito. Al tempo stesso, il ministero ha reso disponibili ulteriori risorse per gli atenei che hanno manifestato interesse all'iniziativa, ma che non avevano ancora attivato gli strumenti necessari per realizzarla. Inoltre, la Legge Finanziaria per il 2004 ha previsto lo stanziamento di 10 mln di € per la costituzione di fondi di garanzia o per la concessione di contributi agli studenti, gestito da Sviluppo Italia.

Anche alcune Regioni si stanno muovendo nella ridefinizione della propria legislazione in materia (ad esempio il Piemonte).

In tutti i casi l'intervento pubblico è destinato, oltre che alla concessione della garanzia, all'introduzione di agevolazioni, a favore degli studenti, che aiutino la diffusione dello strumento, incentivando una rapida conclusione degli studi, promuovendo esperienze di studio in altri paesi, tenendo conto della condizione economica degli studenti. In tal modo, si apre una nuova prospettiva per la politica di sostegno agli studenti nel nostro paese: l'integrazione delle tradizionali borse di studio con i prestiti d'onore ed il passaggio da un prestito di mercato a un prestito agevolato.

Un ulteriore aspetto positivo dell'iniziativa è che l'avvio di un processo di trasformazione della politica di sostegno non sia il frutto di un dibattito politico sulle esigenze di riforma, come troppo spesso avviene nel nostro paese, ma di un'iniziativa operativa sul campo: un esempio delle opportunità di collaborazione tra gli atenei ed il sistema finanziario, frutto dell'autonomia degli atenei e di un'originale iniziativa imprenditoriale.

**Giuseppe Catalano**  
Dipartimento Sistemi di Produzione - Politecnico di Torino

**Nadia Piraino**  
Dottoranda Politecnico di Milano

LA POLITICA E LA COSTITUZIONE  
DEI FONDI DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE

## LA RISPOSTA DEL MINISTRO LUIGI MAZZELLA ALL'INTERPELLANZA PARLAMENTARE

Pubblichiamo qui di seguito la risposta del Ministro Luigi Mazzella alla Camera sul tema della previdenza complementare a favore dei pubblici dipendenti

**In risposta all'interpellanza urgente 2-01200 dell'on. Pierluigi Castagnetti e altri sullo stato della contrattazione per il pubblico impiego, nella seduta della Camera dei Deputati del 27 maggio 2004, il Ministro per la funzione pubblica, avvocato Luigi Mazzella, ha illustrato l'operato del Governo, toccando molti punti del negoziato. Tra essi, la questione della previdenza ha avuto particolare rilievo. Ecco, su questo argomento, il testo della risposta del Ministro.**

*“Per quanto riguarda i quesiti in materia previdenziale, in piena coerenza e alla luce delle disposizioni normative recate dal disegno di legge in materia pensionistica in corso di approvazione parlamentare, appare fondamentale ed imprescindibile l'avvio, anche per i pubblici dipendenti, di forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari (il cosiddetto secondo pilastro del sistema obbligatorio pubblico.*

*Al riguardo, occorre dire, come è noto, che la normativa vigente demanda alla contrattazione collettiva l'istituzione dei fondi pensione (si vedano, in particolare, il D.Lgs. n. 124/93 e la Legge*

*n. 335/95). In questo quadro normativo di riferimento e sulla base degli atti di indirizzo deliberati in materia dall'organismo di coordinamento dei comitati di settore nel corso della precedente tornata contrattuale (1998-2001), l'ARAN e le Organizzazioni Sindacali hanno sottoscritto, il 29 luglio 1999, l'accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di fondi pensione per i pubblici dipendenti, seguito da due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di “recepimento” (i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 dicembre 1999 e del 2 marzo 2001), nonché in data 14 marzo 2001, l'accordo istitutivo del fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola, denominato Fondo “Espero”. Occorre, ora, che l'ARAN e le Organizzazioni Sindacali istituiscano gli altri fondi pensione sulla base di quanto previsto sia dai citati atti di indirizzo e dalle nuove indicazioni per la tornata contrattuale in corso, sia dalle vigenti disposizioni contrattuali dei contratti nazionali collettivi dei singoli comparti di contrattazione collettiva. Il Dipartimento della funzione pubblica, infatti, nell'esercizio*

COMMENTI

della propria competenza istituzionale di indirizzo per la contrattazione collettiva nazionale, unitamente al Ministero dell'economia e delle finanze, ha impartito all'ARAN le indicazioni necessarie alla stipulazione degli accordi contrattuali istitutivi dei Fondi pensione anche con riguardo ai comparti di nuova istituzione (Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituzioni di alta formazione artistica e musicale). Attualmente sono in corso le necessarie verifiche per l'eventuale emanazione di ulteriori utili indicazioni governative o da parte dei comitati di settore delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Sulla base di questi presupposti, il Ministro per la funzione pubblica ha, dunque, invitato l'ARAN, anche formalmente (con nota dell'11 giugno 2003), a riprendere le trattative negoziali per l'istituzione dei predetti fondi, ripresa che è già avvenuta con la riunione tenutasi presso l'ARAN con le Organizzazioni Sindacali dei comparti delle Regioni e delle Autonomie locali e della Sanità lo scorso 19 maggio, alla quale seguirà una seconda riunione, già programmata per il giorno 8 giugno prossimo venturo.

Sul versante della normativa pubblicistica, nel corso del 2003 il quadro di regole in materia di fondi pensione si è arricchito di due indispensabili ed attesi provvedimenti. Il primo è il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2003, emanato su proposta del Ministro per la funzione pubblica, recante l'individuazione dei soggetti competenti a designare, per la parte datoriale, i componenti dei primi organi collegiali dei fondi pensione (Stato e Parastato). Si rammenta che questo decreto del Presidente



del Consiglio dei Ministri fa salve, sotto l'aspetto procedurale, le designazioni di parte datoriale già effettuate dal Ministro dell'istruzione relativamente al Fondo scuola. I

Il secondo provvedimento è il decreto ministeriale 20 giugno 2003 del Ministro del lavoro, che "aggiorna" i requisiti di professionalità del rappresentante legale e dei componenti degli organi di amministrazione dei Fondi pensione anche per tenere presenti le specificità del settore pubblico.

Anche grazie all'emanazione di questi due provvedimenti, il fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori della scuola, denominato Fondo "Espero", che interessa oltre 1.100.000 lavoratori (circa il 33,47% del totale dei lavoratori pubblici) sta ultimando i necessari passaggi per la concreta operatività, già in buona parte acquisita con il provvedimento in data 12 maggio 2004 della COVIP (commissione di vigilanza sui fondi pensione) di autorizzazione all'esercizio dell'attività".



## LA POLITICA E LA COSTITUZIONE DEI FONDI DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE

### il **punto** di vista di Arturo Parisi

*Arturo Parisi è stato componente del Comitato direttivo dell'ARAN e ora, sempre per l'Agenzia, si occupa, tra l'altro, della previdenza complementare per i fondi negoziali e ha gestito in prima persona la costituzione del fondo "Espero" per i dipendenti della Scuola. Pubblichiamo qui di seguito la sua intervista sul tema.*

#### **Come vede l'ARAN la realizzazione della previdenza complementare a favore dei pubblici dipendenti?**

Vorrei premettere un'affermazione che è il cardine di tutta la risposta: ormai la previdenza obbligatoria e quella complementare costituiscono un binomio indissolubile e questo binomio non può che riguardare indistintamente tutti i lavoratori, appartengano essi al pubblico o al privato. Su questa combinazione di forme di tutela sociale è necessario fare cultura, moltiplicando gli sforzi sulla centralità della comunicazione, dell'informazione e quindi della stessa educazione. Occorre spingere con tutti i mezzi per far capire, specialmente ai giovani e a quanti possono avere interesse ad una futura dignitosa esistenza, che i fondi negoziali rappresentano una forma di risparmio gestito, sicuramente garantito e per molti aspetti supportata ed agevolata. Oggi gli indicatori (per quanto

concerne il numero degli iscritti ed il numero dei Fondi autorizzati) ci dicono che il 2002 è stato un anno di consolidamento; nel primo semestre del 2003 gli iscritti sono circa 1.022.000 ripartiti su 37 Fondi negoziali che riguardano un potenziale bacino di 13 milioni di lavoratori di cui 9 dipendenti e 4 autonomi.

Troppo pochi; e allora c'è da chiedersi perché non si siano verificati sostanziali passi avanti. Una prima risposta potrebbe essere data dalla considerazione che per un certo periodo il rendimento dei Fondi è stato inferiore a quello del TFR. Ma oggi c'è da segnalare qualcosa di positivo: dopo un triennio negativo, il rendimento dei Fondi (5%) ha superato quello del TFR (3,2%). È qualcosa che andrebbe valorizzato, non solo come notizia, ma anche come aspetto incoraggiante di una nuova forma di investimento da parte dei lavoratori.

#### **Cosa ha fatto e farà l'ARAN per il decollo dei Fondi?**

Sulle premesse anzidette e sul quadro di riferimento tracciato, due sono state e saranno le nostre direttrici di marcia:

# COMMENTI

una costruttiva attività negoziale ed una intensa, costante e produttiva attività di raccordo con tutte le istituzioni interessate e/o coinvolte. Per quanto riguarda la prima mi limiterei a ricordare solo i titoli di quanto abbiamo prodotto con i nostri partners sindacali: alludo all'Accordo quadro del luglio 1999, all'accordo di proroga del termine di opzione del 2001, all'accordo di interpretazione autentica circa la decorrenza del TFR ai contrattisti a termine (30/05/2000), alla messa a punto di una bozza di accordo per l'istituzione di un Osservatorio Nazionale sulla previdenza complementare nel pubblico impiego, ai tavoli negoziali aperti per ricercare una intesa sui fondi Enti Locali-Sanità nonché Ministero-Parastato-Aziende, all'attività di preparazione e sollecitazione per il Fondo Università-Ricerca e poi, *dulcis in fundo*, alla realizzazione del Fondo per la scuola che conta oltre un milione di potenziali aderenti, e che già ha ottenuto dalla COVIP l'autorizzazione all'esercizio, subordinata al parallelo riconoscimento della personalità giuridica da parte del Ministero del lavoro.

Quanto alla seconda direttrice, mi limito a dire che il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero dell'economia, il Ministero del lavoro, il Ministero dell'istruzione, l'INPDAP e la COVIP, che tutti ringrazio per la generosa collaborazione e per l'aiuto sempre fornito con spirito di professionalità, sono stati e continueranno ad essere, unitamente ai nostri naturali interlocutori, i punti di costante e costruttivo riferimento per ogni utile conclusione, supporto, chiarimento.

Con tale animo abbiamo risolto non pochi problemi che certamente non agevolavano l'iter formativo dei Fondi. Faccio solo due esempi: l'individuazione del soggetto giuridico deputato alla designazione dei rappresentanti datoriali nei primi organi collegiali dei Fondi (per ora limitato ai fondi Scuola e Ministeri-Parastato-Aziende); l'aggiornamento e la proroga del DM Lavoro 211/97 sui requisiti di professionalità.

**In che modo la costituzione del Fondo Espero per i dipendenti della scuola, al quale ha fatto cenno, inciderà sulla creazione di altri fondi nella P.A.?**

Questa è una domanda alla quale rispondo, non solo volentieri per evadere la richiesta specifica, ma anche per far capire che esiste, a mio parere, qualcosa di ingiusto negli aspetti polemici che addebitano ritardi di anni nella partenza dei fondi per i dipendenti pubblici.

Parlerò brevemente di questa polemica. In realtà ARAN e OO.SS. hanno, di comune accordo, accettato di iniziare il programma di realizzazione dei fondi, partendo da quello della scuola, sia per la sua grande consistenza numerica (oltre un milione di dipendenti) sia perché appariva meno complessa tutta la vicenda riguardante la compartecipazione della dirigenza, il problema del finanziamento, quello delle incentivazioni ed anche gli aspetti non marginali della consistenza degli organi di amministrazione che per essere governabili non possono avere composizioni pletoriche, negazione della speditezza e della efficienza.

Le trattative per l'Accordo istitutivo si sono concluse rapidamente ed anche la procedura di verifica è stata portata a termine nel marzo 2001.

A questo punto sia per alcuni aspetti legati alla questione della Presidenza del fondo, sia per alcuni atti normativi in itinere per la rivisitazione del DM 211/97 sui requisiti di professionalità, sia per la definizione delle Autorità competenti a designare i componenti datoriali dei primi consigli di amministrazione, l'atto costitutivo di Espero è stato definito il 17 novembre 2003.

Nel frattempo, però, due tavoli negoziali avevano iniziato l'esame per la realizzazione di schemi di accordi e statuti validi per i fondi degli Enti Locali-Sanità e per quello che accorperà Ministeri-Parastato-Aziende. Alla luce di tutto ciò, che fa comprendere che non ci sono stati momenti di inerzia o di cattiva volontà, mi preme dichiarare che la costituzione di Espero ha certamente contribuito per la riapertura delle trattative con le OO.SS. e per approfondire con i Comitati di Settore interessati alcune nuove problematiche emerse e che sostanzialmente riguardano aspetti di finanziamento di oneri non previsti per l'incentivazione delle iscrizioni e delle spese di avvio da erogare una tantum.

### **Mi sembra che il lavoro non manchi?**

Certamente è un lavoro duplice: per un verso legato alle decisioni che emergeranno dai rapporti con i comitati di Settore e per altro verso all'intesa già raggiunta con le OO.SS. che è quella di proseguire il negoziato già avviato per definire sia l'accordo istitutivo che lo Statuto del Fondo, fermo restando l'onere a carico delle OO.SS. di accordarsi sul proprio regolamento per l'elezione dei delegati all'Assemblea.

### **Vorrei concludere chiedendole due cose: perché conviene iscriversi**

### **ai fondi negoziali?**

#### **E quali aspetti della nostra intervista ritiene di dover sottolineare?**

L'adesione ad un fondo negoziale consente di realizzare una pensione complementare a quella pubblica, utilizzando tra l'altro, e non è poco, una contribuzione paritetica tra quella a carico del lavoratore e quella di competenza del datore di lavoro, usufruendo di benefici fiscali ed anche di possibili iniziali incentivazioni, e soprattutto rendendo sicuro il lavoratore che il proprio risparmio sarà gestito con tutte le possibili garanzie, vista la professionalità richiesta agli amministratori e i controlli delle istituzioni preposte.

Quanto ad una sottolineatura di alcune delle idee rappresentate io mi soffermerei su quattro aspetti: la nascita del primo Fondo (Espero) è un aspetto molto positivo anche per l'effetto di ricaduta sugli altri comparti della P.A.; il superamento nel 2003 del rendimento dei Fondi rispetto a quello del TFR è un indicatore che sicuramente farà fare qualche pensiero in più ai soggetti incerti e/o tentennanti; l'importanza dell'immissione di una platea potenziale di oltre 3 milioni di utenti nel sistema del risparmio gestito potrebbe generare benefici effetti per il definitivo decollo del secondo pilastro della previdenza e per il complessivo sistema economico del paese; il valore dell'informazione che deve generare una nuova cultura della previdenza nei giovani e non solo in questi.

## COMMENTI

LA POLITICA E LA COSTITUZIONE  
DEI FONDI DI PREVIDENZA COMPLEMENTAREDOPO ESPERO:  
ASPETTI POSITIVI  
E FATTORI CRITICI

La costituzione del Fondo di previdenza complementare "Espero" per i lavoratori della scuola, come era facilmente intuibile, ha prodotto rinnovato interesse sulle sorti del secondo pilastro della previdenza in tutte le parti sociali che si confrontano nel pubblico impiego.

Il modello di sicurezza sociale fondato sulla solidarietà intergenerazionale e sul sistema di calcolo retributivo è da molti anni al centro di accesi dibattiti ed è oggetto, da tempo, di riforme e revisioni imposte dalla sostenibilità della spesa pubblica e dall'incidenza dei fattori demografici. La necessità di garantire, secondo il precetto costituzionale dell'art. 38, i mezzi adeguati alle esigenze di vita, anche a coloro che nei prossimi decenni accederanno a prestazioni obbligatorie costantemente in calo, ha acuito la necessità di ampliare l'offerta di servizi pensionistici di origine negoziale all'intera platea dei dipendenti pubblici.

Sono note le difficoltà incontrate nel definire l'assetto normativo e finanziario del primo fondo istituito sulla scorta di un provvedimento legislativo, il decreto n. 124/93, che sconta un'impostazione privatistica ed una marginale considerazione

delle relative problematiche di omogeneizzazione con la realtà del pubblico impiego.

Basti citare a tal proposito la necessità di emanare tre DPCM: due dei quali hanno provveduto a regolamentare la disciplina del TFR caratterizzato, a differenza che nel settore privato, da una gestione figurativa ad opera dell'INPDAP, mentre un terzo ha riguardato la designazione dei componenti di parte datoriale dei primi organi collegiali dei Fondi; tre DM relativi ai requisiti di professionalità dei componenti degli organi collegiali dei fondi; tre leggi finanziarie riguardanti la determinazione della copertura degli oneri derivanti dall'obbligo contributivo, paritetico con quello che il singolo lavoratore si impegna a versare all'atto della iscrizione al fondo, contratto dalle amministrazioni che sottoscrivono gli accordi istitutivi; quattro accordi tra parti sociali e diversi atti amministrativi che hanno riguardato le risorse stanziare. Tuttavia, con l'impegno costante delle parti stipulanti (ARAN e OO.SS.) e delle altre Amministrazioni interessate (Ministeri, D.F.P., INPDAP, COVIP), si è raggiunto il primo obiettivo che agevolerà il percorso per i prossimi fondi.

Con questi presupposti si è già riaperta la trattativa per la istituzione del fondo che raggruppa comparti ed aree dei settori Regioni-Enti Locali e Sanità, di certo agevolata dall'esperienza ormai maturata, ma che avrà nuovi

e ulteriori nodi da sciogliere. Permangono, infatti, alcuni elementi di criticità che occorrerebbe definire quanto prima per consentire ai fondi di operare serenamente e senza le incertezze dovute alla mancanza di chiarezza delle disposizioni normative e regolamentari di riferimento.

Occorrerà operare in merito alla competenza della designazione dei primi organi di amministrazione dei fondi EE.LL.-Sanità ed Università-Ricerca che, non essendo ricompresi nel novero di quelli costituiti da amministrazioni statali (Ministeri, Aziende) o che accorpino con queste ultime il loro personale (Parastato) e pertanto regolamentati dal DPCM 2 maggio 2003, non hanno ancora una compiuta disciplina.

Analogamente è necessario risolvere per tutti i fondi, sia quello già costituito che quelli costituendi, la vicenda della designazione dei delegati di parte datoriale alle assemblee.

Sarebbe auspicabile un nuovo DPCM che, integrando la disciplina del precedente decreto, individui la competenza alla nomina dei primi consigli di amministrazione per tutte le aree ed i comparti del pubblico impiego e contestualmente assegni il potere di nomina e determini l'ambito soggettivo di riferimento per i delegati di parte datoriale in seno agli organi assembleari.

Questa soluzione fornirebbe un contributo rilevante al processo di implementazione della previdenza complementare nella pubblica amministrazione, liberando dai residui intoppi la strada per la creazione dei fondi che, come peraltro dimostra Espero, non implicano la paralisi nella definizione degli accordi istitutivi rimessi all'autonomia negoziale.

Altra perplessità continua a suscitare il sistema di finanziamento combinato figurativo-reale, che caratterizza i sistemi pensionistici complementari dei dipendenti pubblici, soprattutto a causa degli effetti che un tale

complesso meccanismo potrebbe produrre sulla gestione del fondo.

Il gestore finanziario, chiamato ad individuare le opportunità più favorevoli di investimento delle risorse disponibili, potrà disporre a tali fini solo della quota reale di contribuzione versata dal lavoratore e dall'Amministrazione di riferimento disponendo, quindi, di capitali inferiori rispetto a quelli dei fondi privati.

La dimensione potenziale del neocostituito fondo Espero (si consideri che i dipendenti della scuola nel 2002 erano 1.145.500 e fanno di Espero il primo fondo in Europa per dimensioni del bacino di riferimento) potrebbe attenuare sensibilmente l'incidenza di questa sperequazione ma non eliminarla del tutto, fin tanto che permane l'impossibilità di disporre materialmente della quota "virtuale" di finanziamento a parità di aderenti. Un riflesso indiretto di questa tara originaria potrebbe palesarsi all'atto del trasferimento della posizione individuale verso altre forme pensionistiche.

L'art. 29 dello Statuto del fondo della scuola consente, in ossequio alle disposizioni dell'art 10, comma 3 del D.Lgs. n. 124/93 ed in rispondenza ai principi di portabilità della prestazione, il trasferimento della posizione individuale presso altre forme pensionistiche trascorso un periodo minimale di permanenza (pari a 5 anni nei primi anni di vita del fondo, 3 anni a regime).

In tali casi la necessità primaria resta quella di stabilire, stante l'attuale normativa, cosa debba intendersi per forme pensionistiche; se cioè sia possibile ricollegare ad esse tutte le forme di integrazione della prestazione

generale obbligatoria, ivi comprese le forme individuali di natura assicurativa, o se, come ai più pare corretto, debba darsi una lettura più conforme al dettato costituzionale assumendo, solo per le forme istituite tramite atti di natura negoziale, una sostanziale identità di funzione con le prestazioni erogate dalla tutela previdenziale obbligatoria, “*ancorché destinate a realizzarsi con strumenti di natura giuridica diversi*”<sup>1</sup>, e relegando tutte le altre ad un piano inferiore di mero libero riconoscimento (art. 38, comma V, Cost.).

Stabilito che una simile costruzione possa essere asseverata senza destare perplessità, sarà necessario riconoscere la trasferibilità, oltre che del maturato reale, anche di quanto accantonato figurativamente, e costantemente rivalutato dall'INPDAP, nei casi di passaggio del dipendente a fondi negoziali del settore privato.

Nonostante l'apparente ferrea logica mancano, allo stato, le disposizioni normative utili a far fronte ad una simile eventualità, restando rimesso il tutto alle interpretazioni dell'Istituto di Previdenza per i Dipendenti Pubblici che coerentemente esclude il trapasso del montante di TFR maturato nel conto figurativo.

Pare il caso di segnalare, però, che in questa direzione muove il modello prefigurato dal recente disegno di legge delega sulla riforma previdenziale (A.S. 2058) che prevede all'art. 1, comma 2, punto 4)

*“...il riconoscimento al lavoratore dipendente che si trasferisca volontariamente da una forma pensionistica all'altra del diritto al trasferimento del contributo del datore di lavoro in precedenza goduto, oltre alle quote del trattamento*



*di fine rapporto”.*

La soluzione a tali problematiche e alle altre ancora aperte attinenti i criteri di finanziamento dei fondi che si costituiranno tra amministrazioni autonome differenti da quelle statali, consentirà di definire in tempi ragionevoli gli accordi istitutivi ancora in sospeso. È certo che la previdenza complementare assumerà un ruolo crescente nel panorama del risparmio gestito data la capacità di innescare un circolo virtuoso che, collegando lo sviluppo delle attività finanziarie con l'incremento dei redditi da pensione, proietta benefici effetti oltre la sfera del singolo associato sostenendo il consumo interno e la corrispettiva crescita della ricchezza del paese.

**Michele De Giacomo**  
Collaboratore ARAN

<sup>1</sup> Sandulli P., *Il decreto legislativo n. 124/93 nel sistema pensionistico riformato*, in Dir. Prat. Lav., 1993, supplemento al n. 35; ID., *Riforma pensionistica e previdenza integrativa*, in Dir. Lav. Rel. Ind., 1991, 201 ss.

# TELELAVORO: ACCORDI NEL PUBBLICO E NEL PRIVATO

Di recente la stampa ha dato il giusto risalto all'accordo interconfederale del 9 giugno 2004 che ha recepito l'accordo quadro europeo sul telelavoro sottoscritto il 16 luglio 2002 tra UNICE-UEAPME, CEEP e CES. Sulla scia della nuova fase inaugurata dal Presidente di Confindustria, Luca Cordero di Montezemolo, il nuovo Vice Presidente Bombassei ha dichiarato che *"...la firma inaugura un nuovo metodo in linea con le nuove aperture ed il nuovo spirito di collaborazione che si sta instaurando tra le parti"* (le parole sono riprese dall'articolo di Lina Palmerini sul Sole 24 ore di giovedì 10 giugno), mentre CGIL, CISL e UIL, per bocca dei loro rispettivi portavoce, hanno detto che si tratta di una *"...pietra miliare per il futuro dei nuovi rapporti tra le parti"*, di *"...accordo di nuova generazione"*, di *"...salto di qualità"*. Insomma un convinto riconoscimento all'iniziativa contrattuale ed un plauso a tutti coloro che hanno contribuito a realizzare l'intesa.

Pure noi vorremmo unirvi a questa manifestazione di corale consenso, ricordando peraltro che anche nell'area della pubblica amministrazione, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 4, comma 3, della Legge n. 191/98 e del Regolamento di cui al D.P.R. n. 70/99, è stato realizzato fin dal 23 marzo 2000 un apposito Accordo Quadro nazionale sul telelavoro e che questo accordo si prefiggeva, così come certamente deve essere nell'ambito del lavoro privato,

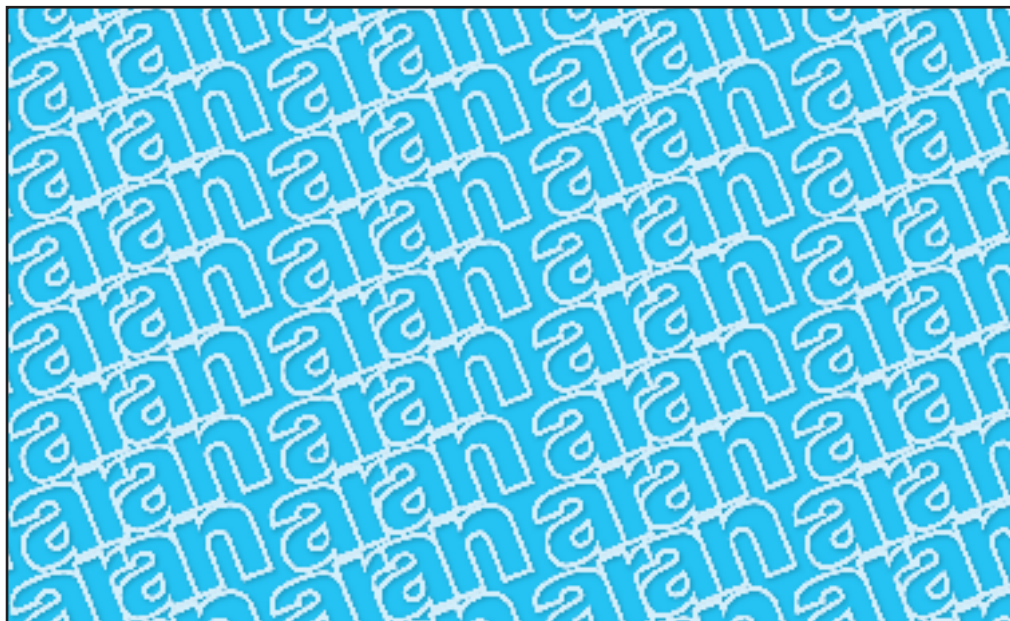
la duplice finalità di assicurare al datore di lavoro una forma di flessibilità lavorativa ed al lavoratore di scegliere una diversa modalità di prestazione di lavoro, il tutto in un contesto volontaristico.

Solo per citare i punti definiti dalla nostra disciplina negoziale basterà ricordare che l'Accordo Quadro del 2000 ha toccato i temi significativi del lavoro a distanza, regolamentando le relazioni sindacali, l'assegnazione ai progetti di lavoro, la postazione di lavoro e gli adempimenti dell'Amministrazione, i diritti e gli obblighi del lavoratore ed istituendo anche un Osservatorio sul telelavoro.

Nell'Accordo è previsto che le Amministrazioni informino il lavoratore sulle modalità di valutazione del lavoro prestato, forniscano la formazione necessaria e i mezzi, garantiscano la piena applicazione delle normative in materia di ambiente, sicurezza e salute.

Non intendo aggiungere altro perché lo scopo non è quello di parlare dei contenuti di un accordo ormai distante nel tempo quanto, piuttosto, ricordare a coloro che spesso pensano ad una pubblica amministrazione "distratta", come invece questa sia presente, attenta e spesso anticipatrice delle esigenze sollecitate da una società

# COMMENTI



in costante evoluzione.

A tal proposito vorremmo ricordare i valori di assoluta eccellenza che la prestazione di lavoro a distanza, con l'ausilio di strumenti telematici, ha raggiunto nell'esperienza di alcune amministrazioni pubbliche.

Segnaliamo l'INPS che ormai da anni svolge in telelavoro molte delle funzioni di propria competenza, con l'istituzione di uffici satellite, telecentri e strumenti di telelavoro mobile che hanno coinvolto tutti i settori con vantaggi notevoli soprattutto nel caso degli ispettori di vigilanza dell'Istituto; segnalerei tra gli altri il comune di Roma che si è dotato di uno dei programmi di telelavoro (Nexus) che oggi rappresenta, da un punto di vista dimensionale e per le tecnologie impiegate, la maggiore realtà europea tra i centri telematici operativi; indichiamo ancora le diverse Amministrazioni di vari settori (enti locali, aziende sanitarie, ministeri ecc.) che hanno saputo oculatamente cogliere l'opportunità loro fornita; certo, ci sono da considerare i costi

degli impianti, ma alla fine fa premio la prevalenza dei benefici in termini di risultato.

C'è infine da aggiungere che, quanto alle flessibilità, il telelavoro è solo una delle modalità della prestazione lavorativa che hanno trovato cittadinanza nella letteratura contrattuale pubblica. Part-time, contratto a termine, lavoro interinale, contratto di formazione lavoro etc. sono altrettanti istituti che la negoziazione collettiva non aveva certamente trascurato fin dalla stagione negoziale 2000-2001; dopo la Legge Biagi (L. n. 30/2003), l'Organismo di Coordinamento ha indirizzato all'ARAN apposita direttiva per le eventuali armonizzazioni nel settore pubblico di tutti i rapporti flessibili conseguenti al D.Lgs. n. 276/2003 e questo con buona pace di chi, troppo affrettatamente, ha liquidato il tema delle flessibilità nel pubblico impiego ignorandone la presenza nella contrattazione collettiva.

**Arturo Parisi**  
Esperto ARAN

1 L'accordo è stato definito da 23 partners sociali: Confindustria, Confartigianato, Confesercenti, CNA, Confapi, Confservizi, ABI, AGCI, ANIA, APLA, Casartigiani, CIA, CLAAI, Coldiretti, Confagricoltura, Confcooperative, Confcommercio, Confiterim, Legacoop, Unici e CGIL, CISL, UIL.



# PARTENARIATO E STRATEGIA DI LISBONA

*Riteniamo utile pubblicare il testo del Comunicato stampa diramato congiuntamente dalle parti sociali CES (Confederazione europea dei sindacati), UNICE/UEAPME (Unione delle Confederazioni industriali europee /Unione europea dell'Artigianato e delle piccole e medie Imprese) e CEEP (Centro europeo dell'impresa a partecipazione pubblica) il 25 marzo u.s. Il documento è stato liberamente tradotto in italiano ed ha inteso rendere di dominio pubblico le iniziative per la crescita, l'occupazione ed il cambiamento*

Il 25 marzo il summit sociale tripartito per la crescita e l'occupazione, i rappresentanti di CES, UNICE/UEAPME e CEEP, hanno incontrato il Presidente del Consiglio europeo M. Bertie Ahern ed il Presidente della Commissione europea Romano Prodi per fare il punto sull'applicazione della strategia di Lisbona. In questa occasione hanno presentato i contributi dei partners sociali al Consiglio europeo di primavera. In questo quarto anno della strategia di Lisbona, l'Unione europea è lontana dal raggiungere l'obiettivo prefissato di diventare l'economia più competitiva del mondo, attraverso la crescita economica, la piena occupazione, l'innovazione, la conoscenza e la coesione sociale. Il summit sociale tripartito ha discusso su come dare un nuovo impulso alla strategia di Lisbona. Il tema centrale scelto dalla presidenza irlandese è stato "Verso un partenariato europeo per il cambiamento".  
Consapevoli delle loro responsabilità

e lieti di prendere parte allo sviluppo della strategia di Lisbona, la CES, il CEEP e l'UNICE/UEAPME hanno presentato due contributi comuni al Consiglio europeo di primavera:

il secondo rapporto annuale sulle azioni intraprese dalle parti sociali per promuovere lo sviluppo delle competenze e delle professionalità per tutto l'arco della vita, che fa seguito alle azioni concluse su tale tema dalle parti sociali europee nel 2002; un primo rapporto sulle iniziative delle parti sociali degli Stati membri più idonee per l'applicazione delle linee guida per l'occupazione.

Le parti sociali hanno infine ribadito il loro sostegno alla strategia di Lisbona ed hanno convenuto di valutare i progressi compiuti durante il summit sociale tripartito di marzo 2005, mettendo un accento particolare sulle raccomandazioni espresse dalla task force sull'occupazione.

I rapporti sono disponibili sui siti Internet di seguito indicati:

[www.unice.org](http://www.unice.org)  
[www.ueapme.com](http://www.ueapme.com)  
[www.ceep.org](http://www.ceep.org) [www.etuc.org](http://www.etuc.org)

Per più ampie informazioni si possono contattare:  
Maria Fernanda Fau, UNICE tel. +32(0)2 237 65 62

Raphael Anspach, UEAPME tel. +32(0)2 230 75 99

Valeria Ronzitti, CEEP tel. +32(0)2 229 21 42

Patricia Grillo, CES tel. +32(0)2 224 04 31

**A cura di Arturo Parisi**  
Esperto ARAN

# OSSERVATORIO UE

## CONVEGNI

# IL SISTEMA DELL'IMPIEGO PUBBLICO IN CINA

*In data 28 aprile u.s. l'ARAN ha ospitato una delegazione composta da rappresentanti della pubblica Amministrazione cinese per un incontro di studio, previsto dal programma del viaggio di studio promosso dall'European Institute for Public Administrations che la delegazione ha compiuto in Francia ed in Italia.*

*La rappresentanza era formata da undici componenti, tra i quali due dirigenti del Dipartimento del personale e dell'educazione del Ministero dell'educazione e nove dirigenti generali delle province, interessati a conoscere in particolare gli aspetti economici del sistema retributivo italiano.*

*Dopo la presentazione illustrativa del sistema delle retribuzioni nella pubblica amministrazione, con qualche accenno anche al sistema delle retribuzioni nel settore privato, il capo della delegazione ha fornito un quadro informativo della struttura della pubblica amministrazione cinese. Si è ritenuto utile pubblicare la traduzione dell'intervento che, pur nella sua sinteticità, ha suscitato notevole interesse e costituisce un significativo documento informativo.*

## I. LO SCHEMA GENERALE DEL SISTEMA DELL'IMPIEGO PUBBLICO CINESE

Nell'agosto del 1993, il Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese ha emanato "Il regolamento provvisorio dell'impiego pubblico", in vigore a partire dall'ottobre dello stesso anno, secondo il quale il sistema dell'impiego pubblico si applica a tutti gli organi della pubblica amministrazione di ogni livello.

La struttura governativa è articolata in cinque livelli:

1. governo centrale, ovvero il Consiglio di Stato;
2. governo provinciale, che comprende i governi di province, regioni autonome e municipalità soggette direttamente al governo centrale;
3. governo di città e prefettura (area e lega) con la divisione in quartieri;
4. governo di città, distretto e distretto autonomo senza divisione dei quartieri;
5. governo di villaggio e di sobborgo.

È considerato impiego pubblico solo il rapporto di lavoro riguardante il personale che presta servizio presso uno dei cinque governi e le relative unità di lavoro. Le persone che lavorano presso altre unità di lavoro, ad esempio gli insegnanti delle scuole

pubbliche, i medici degli ospedali pubblici, gli addetti delle imprese statali, autisti e dattilografi che lavorano negli organi della pubblica amministrazione, anche se percepiscono le retribuzioni e i diritti sociali dai finanziamenti dello Stato, non appartengono alle categorie dell'impiego pubblico, ma il loro rapporto di lavoro è regolato da norme e con modalità gestionali diverse da quelle dell'impiego pubblico. La classificazione delle qualifiche dell'impiego pubblico comprende 15 gradi come sotto riportato:

- 1° grado: primo ministro del Consiglio di Stato;
- 2° e 3° grado: vice primo ministro e membro del Consiglio di Stato;
- 3° e 4° grado: ministro e governatore della provincia;
- 4° e 5° grado: vice ministro (sottosegretario ministeriale) e vice governatore della provincia;
- da 5° a 7° grado: capo dipartimento ministeriale e provinciale;
- da 6° a 8° grado: vice capo dipartimento ministeriale e provinciale;
- da 7° a 10° grado: governatore distrettuale e capoufficio;
- da 8° a 11° grado: vice governatore distrettuale e vice capoufficio;
- da 9° a 12° grado: capo villaggio e capo sezione;
- da 9° a 13° grado: vice capo villaggio e vice capo sezione;
- da 9° a 14° grado: funzionario della sezione;
- da 10° a 15° grado: impiegato.

Alla fine del 2002, il personale statale ammontava a 4,98 milioni, di cui 450.000 unità appartenenti alle amministrazioni

centrali, mentre gli impiegati non statali in servizio presso le diverse unità di lavoro, cioè scuole, ospedali e istituti di ricerca, erano 29 milioni, di cui 1,47 milioni impiegati negli enti del governo centrale.

Il rapporto del pubblico impiego è regolato dalle seguenti tipologie di norme:

1. le norme previste dalla Costituzione e dalle leggi
2. il “regolamento provvisorio dell'impiego pubblico” che consta di 18 capitoli e 88 articoli, e regola i diritti e i doveri, il reclutamento, la valutazione e conseguenti premi e sanzioni, la promozione e la formazione, la retribuzione e i diritti sociali, la pensione
3. i provvedimenti specifici emanati ai sensi del “regolamento provvisorio”. Attualmente i provvedimenti specifici sono 10, che riguardano la classificazione dei ruoli, il reclutamento, la valutazione, i premi, la promozione e il degradamento, la nomina e l'esonero da un incarico, la formazione, la ricasazione, le dimissioni e la esclusione dall'incarico, il ricorso e la contestazione. Inoltre essi contengono alcuni atti applicativi, ad esempio la circolare riguardante il sistema della valutazione.

La gestione del personale compete al Ministero del personale e agli organi governativi di tutti i livelli per la propria area di competenza.

Le funzioni del Ministero del personale

sono così riassunte:

- studiare ed elaborare la pianificazione e il disegno della riforma del sistema del personale;
- stabilire la politica generale dell'impiego pubblico, degli organi statali e delle agenzie statali, della ristrutturazione organizzativa, della ripartizione delle retribuzioni;
- programmare e sviluppare le risorse umane;
- elaborare le politiche retributive.

.....

**II. RECLUTAMENTO E CONGEDO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Per il personale non dirigente di grado inferiore a capo villaggio e capo sezione, il reclutamento avviene tramite concorso pubblico e attraverso una verifica approfondita delle attività precedenti e della condotta del candidato. Il personale dirigente, oppure non dirigente ma di grado superiore al vice governatore distrettuale e al vice capoufficio, viene reclutato mediante assunzione dall'esterno.

La cessazione del rapporto di pubblico impiego avviene per licenziamento, esclusione dall'incarico, trasferimento in altri settori fuori della pubblica amministrazione, dimissioni e pensionamento. Il pensionamento può essere volontario o stabilito dalla legge. I requisiti stabiliti dalla legge per il pensionamento sono il compimento di 60 anni di età per l'uomo, e 55 per la donna, o la perdita della capacità lavorativa.

Il pensionamento volontario può avvenire al raggiungimento dei 30 anni di servizio, oppure al compimento del 55° anno d'età per l'uomo e del 50°

anno per la donna se con un'anzianità di servizio di 20 anni per i due sessi.

.....

**III. LA VALUTAZIONE, LA FORMAZIONE, LA PROMOZIONE E IL DEGRADAMENTO, IL PREMIO O LA SANZIONE, E IL RICORSO O LA CONTESTAZIONE DA PARTE DELL'IMPIEGATO PUBBLICO**

Il rapporto di pubblico impiego è incentrato principalmente sul sistema della valutazione del personale. La valutazione viene effettuata secondo due modalità: la valutazione ordinaria, eseguita molte volte, senza date precise, durante l'anno lavorativo e la valutazione annuale, in base alla quale viene espressa una vera e propria votazione (eccellente, buono, adeguato, inadeguato).

Dal risultato dei due tipi di valutazione vengono decisi l'attribuzione del premio o della sanzione, nonché il ruolo e la retribuzione.

All'adozione da parte dell'impiegato di specifici comportamenti positivi o negativi corrisponde l'attribuzione di cinque livelli di premio (encomio, merito di 3° grado, merito di 2° grado, merito di 1° grado, conferimento del titolo d'onore) o di sei livelli di sanzione amministrativa (ammonizione, verbalizzazione del demerito, verbalizzazione del demerito grave, degradamento, esclusione dall'incarico, licenziamento).

Oltre alla valutazione positiva, i requisiti fondamentali necessari ad ottenere la promozione al grado superiore sono il titolo di studio, l'esperienza lavorativa, una eccellente condotta morale e professionale. Il degradamento, invece, colpisce colui che è stato valutato come "inadeguato" e inidoneo a ricoprire incarichi di quel livello.

A tutela dei diritti del dipendente colpito dalla sanzione, sono previsti la verifica (da chiedersi entro trenta giorni all'ente che ha emesso il giudizio) oppure il ricorso all'organo di vigilanza.

Quando l'impiegato statale ritiene che i propri diritti vengano violati da parte di enti della pubblica amministrazione e dai relativi dirigenti, può presentare la contestazione agli enti superiori o agli enti di vigilanza amministrativa.

La formazione viene effettuata in caso di assunzione di un nuovo incarico e, più in generale, per garantire una maggiore specializzazione professionale.

#### IV. LA RETRIBUZIONE E I DIRITTI SOCIALI DELL'IMPIEGATO STATALE CINESE

La retribuzione attuale dell'impiegato statale in Cina è composta da tre parti, cioè lo stipendio di base, la retribuzione a premio e l'indennità.

La retribuzione di base è strutturata in quattro parti: il minimo, il ruolo, la qualifica e l'anzianità.

La retribuzione minima consiste in una somma considerata il valore indispensabile per la sopravvivenza dell'impiegato stesso ed è uguale per ogni livello e ogni qualifica.

La retribuzione di ruolo riflette principalmente l'importanza del ruolo, la responsabilità e la difficoltà del lavoro.

Ogni livello del ruolo ha diverse classi di retribuzione.

La retribuzione di qualifica viene stabilita in relazione alla capacità e all'esperienza.

La retribuzione di anzianità è calcolata in rapporto ai contributi accumulati e agli anni di servizio.

La retribuzione a premio è chiamata anche incentivo. Viene assegnata in due modi: il primo si basa sull'esito della valutazione annuale e prevede il versamento una tantum di una somma agli impiegati statali che hanno ottenuto il voto eccellente e buono al ruolo. Il secondo prevede l'assegnazione di una somma una tantum all'impiegato che ha ottenuto l'encomio. La retribuzione sussidiaria è chiamata

anche indennità, che si suddivide in indennità di area e indennità di ruolo.

Il meccanismo dell'aumento della retribuzione segue tre modalità:

- passaggio ad un livello superiore;
- incremento della retribuzione d'anzianità;
- adeguamento della retribuzione rapportandola all'aumento della retribuzione del personale delle aziende e all'aumento del costo della vita.

Oltre alle forme retributive vere e proprie il sistema prevede l'attribuzione di alcuni diritti sociali, quali principalmente l'indennità di carattere beneficiario, l'accesso alle infrastrutture dei beni collettivi e la garanzia di vacanze, l'assistenza sanitaria e l'abitazione, ecc.

#### V. ALCUNE IDEE SUL PERFEZIONAMENTO DEL SISTEMA DEL PUBBLICO IMPIEGO IN CINA

Attualmente, la Cina è impegnata a completare il sistema del pubblico impiego attraverso l'emanazione di una "legge del pubblico impiego", il perfezionamento del sistema di reclutamento e progressione, il perfezionamento degli istituti retributivi legati all'incentivazione del personale, il miglioramento del sistema di valutazione e delle tecniche di gestione del pubblico impiego a seconda delle categorie.

##### **Wang Zhiming**

Direttore generale Ministero del personale della Cina

## FLASH NOTIZIE

## EVENTO

## CONTENUTO/NOTE

**19 aprile 2004****Comparto Sanità**

Sottoscrizione del CCNL del personale del Servizio sanitario nazionale - parte normativa quadriennio 2002-2005 e parte economica biennio 2002-2003

Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

È divenuto operativo il contratto del personale dei livelli del Servizio sanitario nazionale. L'accordo, che riguarda 573.000 addetti, volge particolare attenzione verso l'utilizzo flessibile delle risorse dei fondi per aumentare la produttività e la qualità dei servizi. Privilegia forme di lavoro a tempo parziale anche nei turni, prende in considerazione la mobilità territoriale, migliora i servizi delle Asl destinandovi risorse, istituisce indennità per incentivare:

- il servizio di assistenza a domicilio,
- il servizi nei Sert
- il lavoro notturno e festivo.

(Si veda flashnotizie in Arannewsletter n. 1/2004 pag.32 )

**6 maggio 2004****Dirigenza Sanità area IV (medica e veterinaria)**

Verbale della proposta di interpretazione autentica dell'art. 16 del CCNL 8 giugno 2000 dell'area della dirigenza medica e veterinaria

Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

L'interpretazione autentica è stata richiesta dal Tribunale di Teramo - Sezione lavoro. La questione concernente la validità dell'art. 16 del CCNL 8 giugno 2000, nella parte in cui non è dato dedurre, con la dovuta chiarezza, se i dirigenti medici di I livello o struttura semplice siano vincolati all'osservanza di un orario di lavoro giornaliero rigidamente predeterminato ovvero strutturato in turni giornalieri; oppure se alla luce della norma citata sia consentito ai dirigenti predetti una strutturazione flessibile del proprio orario di lavoro, in correlazione alle esigenze della struttura e all'espletamento dell'incarico affidato, fatte salve l'efficienza e la sicurezza del reparto. Considerato che la sigla sindacale CGIL medici e la confederazione CGIL hanno dichiarato la propria indisponibilità, in linea di principio e per tutti i comparti, a partecipare alle trattative per le interpretazioni autentiche e che tale presa di posizione costituisce di fatto un impedimento al raggiungimento dell'accordo di interpretazione autentica in questione, in considerazione del fatto che il Consiglio di Stato, nel parere n. 955 del 2001, ha ritenuto che i suindicati accordi interpretativi, ai fini della loro validità, devono essere sottoscritti all'unanimità da tutte le parti che hanno a suo tempo stipulato il contratto collettivo da interpretare.

Nelle riunioni l'ARAN ha presentato una proposta di interpretazione autentica che è stata oggetto di ampio dibattito al termine del quale è stato elaborato un testo, allegato al verbale, che le parti sindacali intervenute alle riunioni hanno comunque sottoscritto, dando mandato all'ARAN per la trasmissione di tutta la documentazione al Giudice remittente.

## EVENTO

## CONTENUTO/NOTE

*Le parti hanno preso comunque atto dell'impossibilità di pervenire al richiesto accordo di interpretazione autentica.*

**6 maggio 2004**

**Dirigenza Ministeri area I**

Ipotesi di contratto collettivo integrativo del CCNL 5 aprile 2001 per i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della salute  
Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*Con la presente ipotesi di contratto, è stato necessario affrontare il tema dei dirigenti appartenenti alle professionalità sanitarie del Ministero della salute, oggetto di una particolare disciplina normativa e contrattuale.*

*La prima parte dell'ipotesi di CCNL si occupa principalmente di ristrutturare la retribuzione dei dirigenti di II livello delle professionalità sanitarie, reinquadrati quali dirigenti di II fascia del Ministero, dopo il loro inserimento nel ruolo unico della dirigenza statale, indicando quali voci del precedente trattamento economico mantenere e con quale formula.*

*La seconda parte del contratto si compone di 9 articoli e riguarda quei dirigenti delle professionalità sanitarie che, per non essere stati a suo tempo iscritti nel ruolo unico della dirigenza statale di cui all'art. 23 del D.Lgs. n. 165/2001, pur mantenendo la loro qualifica di dirigenti, rimangono, nella tornata contrattuale 1998-2001, inquadrati come i corrispondenti dirigenti di ex I livello del SSN. Di particolare rilievo, ai fini della chiusura dell'ipotesi di contratto, è stato il comma 3 connesso con la dichiarazione congiunta n. 1. Con esso le parti - nel sottolineare l'appartenenza dei dirigenti in questione all'area I anche ai fini del CCNL del quadriennio 2002-2005 (onde evitare, di nuovo, future code contrattuali), hanno preso in considerazione l'opportunità rappresentata dall'art. 23 del D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dal D.Lgs. n. 145/2002 che, mediante la costituzione dei ruoli della dirigenza presso ciascun ministero, consentirà, attraverso le apposite specifiche sezioni, di porre fine all'ambiguità dell'inquadramento dei dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della salute.*

**11 maggio 2004**

**Comparto Enti pubblici non economici**

Ipotesi di CCNL relativa al personale non dirigente stipulata ai sensi dell' art. 9, comma 2, del CCNL sottoscritto il 9 ottobre 2003  
Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*Le parti hanno sottoscritto, ai sensi dell'art. 9, comma 2 del CCNL stipulato il 9 ottobre 2003, l'ipotesi di CCNL, in cui viene sostituito il secondo alinea dell'art. 9, comma 1, lett. b), del CCNL del 16 febbraio 1999, con il seguente "delle organizzazioni sindacali rappresentative ammesse alla contrattazione nazionale, la cui rappresentatività sia stata accertata ai sensi dell'art. 43, del D.Lgs. n. 165/2001".*

**EVENTO**

**CONTENUTO/NOTE**

**12 maggio 2004**  
**Accordo quadro**  
**Personale dei livelli**  
 Ipotesi di CCNQ per la ripartizione dei distacchi e permessi alle organizzazioni sindacali rappresentative nei comparti nel biennio 2004-2005  
 Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*Nell'ipotesi sono distribuite, sulla base dei nuovi dati della rappresentatività, le agibilità sindacali nelle misure già storicamente determinate.*

**17 maggio 2004**  
**Comparto Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
 Sottoscrizione del CCNL relativo al personale dei livelli - quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003  
 Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*È stato definitivamente sottoscritto il primo regolamento contrattuale del personale non dirigente della Presidenza del Consiglio; esso è conseguente alla istituzione del comparto. Come è già stato precisato, il contratto evidenzia i compiti diversi e complessi che la Presidenza del Consiglio è venuta assumendo a seguito dei Decreti legislativi che ne hanno sottolineato il ruolo di indirizzo (si veda flashnotizie in Arannewsletter n. 2/2004 pag. 27)*

**19 maggio 2004**  
**Accordo Quadro Dirigenti**  
 Ipotesi di accordo quadro per la definizione delle autonome aree di contrattazione della dirigenza per il quadriennio 2002-2005  
 Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*L'ipotesi di accordo quadro raggruppa i dirigenti pubblici, compresi quelli di livello dirigenziale generale, in otto aree autonome di contrattazione:*

- *nell'area I i dirigenti dei ministeri e delle amministrazioni dello stato ad ordinamento autonomo;*
- *nell'area II i dirigenti delle regioni e autonomie locali;*
- *nell'area III i dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del Servizio sanitario nazionale;*
- *nell'area IV la dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del Servizio sanitario nazionale;*
- *nell'area V i dirigenti della scuola ed istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica;*
- *nell'area VI i dirigenti delle agenzie fiscali ed enti pubblici non economici;*
- *nell'area VII i dirigenti dell'università ed istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione;*
- *nell'area VIII i dirigenti della Presidenza del Consiglio dei ministri.*

*L'ipotesi di accordo quadro riguarda circa 150 mila dirigenti*



## EVENTO

## CONTENUTO/NOTE

**20 maggio 2004**  
**Comparto Sanità**  
 CCNL di interpretazione autentica dell' art. 45, comma 5, del CCNL 1994-1997 del personale dei livelli stipulato il 1° settembre 1995  
 Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*L'interpretazione autentica è stata richiesta dal giudice del lavoro del Tribunale di Brescia. La questione concerne la richiesta da parte della ricorrente dell'accertamento del diritto ad ottenere l'inclusione, nella retribuzione previdenziale e, conseguentemente, nella base di calcolo dell'indennità "premio di servizio", dell'incremento dell'indennità di qualificazione professionale e valorizzazione delle responsabilità, nella misura prevista dalla contrattazione collettiva, ai sensi dell'art. 45, comma 5, secondo la posizione funzionale di inquadramento dei lavoratori. Si fa presente che spetta solo agli enti previdenziali, sulla base della natura degli emolumenti percepiti dai dipendenti ed applicando le vigenti disposizioni in materia, l'individuazione dei compensi utili ai fini dei calcoli previdenziali ed assistenziali, che non sono di competenza della fonte negoziale. Pertanto con il presente CCNL le parti hanno potuto solamente dare maggiori chiarimenti circa la natura dell'indennità, individuata dall'art. 45, commi 1 e 2, del CCNL 1 settembre 1995 e del relativo incremento, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, affermando che l'incremento sopraddetto non è modificabile in conseguenza delle mansioni attribuite al dipendente o dal suo spostamento ad altra attività, una volta che sia stato attribuito, e che l'emolumento ha la medesima natura dell'indennità professionale prevista dal comma 1 dello stesso articolo cui afferisce.*

**26 maggio 2004**  
**Comparto Aziende**  
 Sottoscrizione del CCNL relativo al personale delle Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003  
 Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*In via definitiva è stato stipulato il contratto dei 31.000 Vigili del fuoco e dei 1.400 lavoratori dei Monopoli che costituiscono il personale delle Amministrazioni autonome dello Stato. Per i contenuti si rimanda al numero n. 1/2004 di Arannewsletter, flashnotizie pag. 38.*

**28 maggio 2004**  
**Comparto Agenzie fiscali**  
 Sottoscrizione del CCNL relativo al personale dei livelli per il quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003  
 Sito [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)

*Si è concretato definitivamente, con la firma del 28 maggio u.s., il CCNL del personale delle quattro Agenzie fiscali (Entrate, Territorio, Dogane e Demanio). Per più dettagliate notizie si rimanda all'Arannewsletter n. 1/2004*

# PROVVEDIMENTI PUBBLICATI

**PERIODO ESAMINATO: 14 APRILE - 13 LUGLIO**

**Decreto 23 dicembre 2003 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)**

“Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l’iscrizione all’Albo delle agenzie per il lavoro”.

(G.U. 3 marzo 2004 n. 52)

**Decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97**

“Disposizioni urgenti per assicurare l’ordinato avvio dell’anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università”.

(G.U. 15 aprile 2004 n. 88)

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

“Contratto d’interpretazione autentica dell’art. 8 della parte I dell’accordo collettivo nazionale quadro del 7 agosto 1998 per la costituzione delle RSU per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale”.

(G.U. 16 aprile 2004 n. 89)

**Deliberazione 26 febbraio 2004, n. 04/38 (Commissione di garanzia per l’attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali)**

“Valutazione dell’ipotesi di accordo tra l’Aran e Cgil, Cisl, Uil, Cisl, Cgil-Snur, Cisl-Ricerca, Uil-Pa e Cisl-Ricerca sul personale dell’Enea”.

(G.U. 22 aprile 2004 n. 94)

**Decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108**

“Regolamento recante disciplina per l’istituzione, l’organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo”.

(G.U. 29 aprile 2004 n. 100)

**Decreto Legislativo 8 aprile 2004, n. 110**

“Modifiche ed integrazioni alla legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di licenziamenti collettivi”.

(G.U. 3 maggio 2004 n. 102)

**Decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 2004, n. 114**

“Regolamento recante le modalità di elezione del dirigente di prima fascia delle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, a componente del Comitato dei garanti, a norma dell’articolo 22 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

(G.U. 5 maggio 2004 n. 104)

**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2004, n. 118**

“Regolamento recante modalità di individuazione delle posizioni professionali di

dipendenti privati, equivalenti a quelle di dipendenti pubblici, per l'ammissione al corso-concorso selettivo di formazione dirigenziale, bandito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione".

*(G.U. 6 maggio 2004 n. 105)*

**Decreto Legislativo 23 aprile 2004, n. 124**

"Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30".

*(G.U. 12 maggio 2004 n. 110)*

**Legge 11 maggio 2004, n. 126**

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 marzo 2004, n. 66, recante interventi urgenti per i pubblici dipendenti sospesi o dimessi dall'impiego a causa di procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento".

*(G.U. 15 maggio 2004 n. 113)*

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

"Inquadramento dei dirigenti di prima e di seconda fascia nei ruoli dirigenziali costituiti ai sensi del decreto legislativo 5 dicembre 2003, n. 343, e del decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108".

*(G.U. 19 maggio 2004 n. 116)*

**Legge 3 maggio 2004, n. 135**

"Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione".

*(G.U. 28 maggio 2004 n. 124)*

**Legge 26 maggio 2004, n. 138**

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, recante interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica".

*(G.U. 29 maggio 2004 n. 125)*

**Decreto 9 aprile 2004 (Ministero dell'interno)**

"Determinazione dei criteri per il conferimento, l'avvicendamento e la revoca degli incarichi dirigenziali non generali del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e delle modalità di comunicazione".

*(G.U. 4 giugno 2004 n. 129)*

**Legge 4 giugno 2004, n. 143**

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università".

*(G.U. 5 giugno 2004 n. 130)*

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

"CCNL di interpretazione autentica dell'art. 45, comma 5, CCNL 1994-1997, Comparto Sanità, stipulato il 1° settembre 1995".

*(G.U. 14 giugno 2004 n. 137)*

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

"CCNL relativo al personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003".

*(G.U. 15 giugno 2004 n. 138, S.O. n. 109)*

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

"CCNL del personale del Servizio sanitario nazionale - parte normativa - quadriennio 2002-2005 e parte economica - biennio 2002-2003".

*(G.U. 15 giugno 2004 n. 138, S.O. n. 110)*

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

“CCNL per il comparto delle Amministrazioni autonome dello Stato ad ordinamento autonomo – quadriennio normativo 2002-2005 – biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 26 maggio 2004”.

*(G.U. 15 giugno 2004 n. 138, S.O. n. 111)*

**Decreto 10 giugno 2004 (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)**

“Determinazione del numero dei posti a livello nazionale per l'ammissione alla scuola di specializzazione per la formazione degli insegnanti di scuola secondaria - anno accademico 2004-2005”.

*(G.U. 17 giugno 2004 n. 140)*

**ERRATA-CORRIGE**

Comunicato relativo al «Testo del decreto-legge 16 marzo 2004, n. 66, coordinato con la legge di conversione 11 maggio 2004, n. 126, recante: “Interventi urgenti per i pubblici dipendenti sospesi o dimessi dall'impiego a causa di procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento”.». (Pubblicazione effettuata nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 113 del 15 maggio 2004).

*(G.U. 22 giugno 2004 n. 144)*

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

“Contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale non dirigente della Cassa depositi e prestiti - Biennio contrattuale 2002-2003”.

*(G.U. 25 giugno 2004 n. 147)*

**Circolare 24 giugno 2004, n. 25 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)**

“Agenzie per il lavoro”.

*(G.U. 30 giugno 2004 n. 151)*

**ARAN Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni**

“Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Agenzie fiscali per il quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, sottoscritto il 28 maggio 2004”.

*(G.U. 2 luglio 2004 n. 153, S.O. n. 119)*

**Circolare 2 luglio 2004, n. 27 (Ministero del lavoro e delle politiche sociali)**

“Rettifica della circolare n. 25/2004 in materia di Agenzie per il lavoro”.

*(G.U. 9 luglio 2004 n. 159)*

**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 maggio 2004**

“Adeguamento annuale della retribuzione dei docenti e dei ricercatori universitari, del personale dirigente della Polizia di Stato e gradi di qualifiche corrispondenti, dei Corpi di polizia civili e militari, dei colonnelli e generali delle Forze armate”.

*(G.U. 12 luglio 2004 n. 161)*

**Decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168**

“Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica”.

*(G.U. 12 luglio 2004 n. 161, S.O. n. 122)*

**Decreto 24 giugno 2004 (Ministero dell'economia e delle finanze)**

“Applicazione delle disposizioni contenute nel disciplinare tecnico, di cui al comma 5 dell'art. 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326”.

*(G.U. 13 luglio 2004 n. 162, S.O. n. 123)*

# ATTIVITÀ PARLAMENTARE

## SITUAZIONE AL 16 LUGLIO 2004

### **Principi fondamentali in materia di Servizio sanitario nazionale**

(A.C. 5107)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente non ancora in esame*

### **Disposizioni per l'asestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2004**

(A.C. 5095)

*Assegnato alla Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione (V)  
in sede referente non ancora in esame*

### **Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2003**

(A.C. 5094)

*Assegnato alla Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione (V)  
in sede referente non ancora in esame*

### **Istituzione della figura professionale di funzionario giudiziario**

(A.C. 5079)

*Assegnato alla Commissione Giustizia (II)  
in sede referente non ancora in esame*

### **Modifiche all'articolo 15-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in materia di nomina del dirigente di struttura sanitaria complessa**

(A.C. 5060)

*Assegnato alla Commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente non ancora in esame*

### **Differimento del termine di cui al comma 2 dell'articolo 3 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, concernente il computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita dei pubblici dipendenti**

(A.C. 5056)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

### **Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema pensionistico e sull'utilizzo e la gestione dei fondi della previdenza pubblica e privata**

(A.C. 5045)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

# LEGISLAZIONE

**Interventi straordinari per la sanità nel Mezzogiorno**

(A.C. 4968)

*Assegnato alla commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente non ancora in esame*

**Modifica all'articolo 42 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, in materia di prepensionamento dei genitori di portatori di handicap in condizioni di gravità**

(A.C. 4954)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni concernenti l'assetto organizzativo delle aziende sanitarie e la disciplina del rapporto di lavoro della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale**

(A.C. 4944)

*Assegnato alla commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente non ancora in esame*

**Estensione delle agevolazioni previdenziali in favore dei lavoratori esposti all'amianto ai dipendenti pubblici civili e militari**

(A.C. 4923)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Nuove norme in materia di responsabilità professionale del personale sanitario**

(A.C. 4905)

*Assegnato alla commissione Affari sociali (XII)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni per il riordino della didattica musicale nel Sistema dell'istruzione nazionale**

(A.C. 4872)

*Assegnato alla Commissione Cultura, Scienza e Istruzione (VII)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni in materia di personale impegnato nei progetti di lavori socialmente utile**

(A.C. 4857)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Modifiche all'articolo 2077 del codice civile, in materia di rappresentanza e democrazia sindacale nella stipula dei contratti collettivi di lavoro**

(A.C. 4851)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Disposizioni in materia di utilizzazione del personale docente fuori ruolo per il funzionamento delle biblioteche scolastiche**

(A.C. 4008)

*Assegnato alla Commissione Lavoro pubblico e privato (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza e assistenza obbligatoria**

(A.C. 2145-B)

*All'esame della Commissione Lavoro pubblico e privato (XI) in sede referente*

**Agevolazioni per investimenti in ricerca e sviluppo**

(A.S. 3024)

*Assegnato alla Commissione Finanze e Tesoro (VI)  
in sede referente non ancora in esame***Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni di delegazione legislativa e di proroga di termini**

(A.S. 2978)

*Approvato dall'Assemblea il 13 luglio,  
non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale***Delega al Governo in materia di passaggio del rapporto di impiego del personale dirigenziale delle amministrazioni statali dal regime privatistico a quello pubblicistico. Ripristino della qualifica di dirigente superiore e costituzione del Consiglio superiore dei dirigenti dello Stato**

(A.S. 2959)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)  
in sede referente non ancora in esame***Norme in materia di disciplina del tirocinio per l'ammissione al Corpo nazionale dei vigili del fuoco**

(A.S. 2931)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)  
in sede referente non ancora in esame***Modifica della disciplina normativa relativa alla tutela della maternità delle donne dirigenti**

(A.S. 2924)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)  
in sede referente non ancora in esame***Disciplina del lavoro dei professionisti dipendenti**

(A.S. 2923)

*Assegnato alla Commissione Giustizia (II)  
in sede referente non ancora in esame***Disposizioni per l'inquadramento degli insegnanti delle scuole della Marina militare nei ruoli civili del Ministero della difesa**

(A.S. 2902)

*Assegnato alla Commissione Difesa (IV) in sede referente non ancora in esame***Disposizioni in materia di tassazione del trattamento di fine rapporto**

(A.S. 2885)

*All'esame della Commissione Finanze e Tesoro (VI) in sede referente***Rappresentanza e democrazia sindacale nella stipula dei contratti collettivi di lavoro**

(A.S. 2870)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)  
in sede referente non ancora in esame***Disposizioni per favorire il recupero e il reinserimento delle lavoratrici vittime di infortuni sul lavoro**

(A.S. 2859)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Delega al Governo in materia di passaggio del rapporto di impiego del personale dirigenziale delle amministrazioni statali dal regime privatistico a quello pubblicistico, ripristino della qualifica di dirigente superiore e di costituzione del Consiglio superiore dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato**

(A.S. 2857)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)  
in sede referente non ancora in esame*

**Istituzione della carriera economico-finanziaria dell'Amministrazione civile dell'interno**

(A.S. 2850)

*Assegnato alla Commissione Affari costituzionali (I)  
in sede referente non ancora in esame*

**Riorganizzazione dell'area centrale del Ministero della difesa e incentivi al personale**

(A.S. 2839)

*Assegnato alla Commissione Difesa (IV) in sede referente non ancora in esame*

**Abrogazione del divieto di cumulo fra pensione di reversibilità e redditi**

(A.S. 2834)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Promozione del tirocinio formativo**

(A.S. 2822)

*Assegnato alla Commissione Lavoro, Previdenza sociale (XI)  
in sede referente non ancora in esame*

**Istituzione degli ordini professionali per le professioni della sanità**

(A.S. 1928)

*In stato di relazione*

**Istituzione della funzione di coordinamento per le professioni infermieristiche ed individuazione di alcuni profili tecnico-professionali operanti nella sanità veterinaria**

(A.S. 1645)

*In stato di relazione*

**Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico**

(A.S. 1296-B)

*Assegnato alla Commissione Giustizia (II)  
in sede referente non ancora in esame*



# OSSERVATORIO ARAN DI GIURISPRUDENZA

## CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE

### 1) Corte di giustizia delle comunità europee – sesta sezione Sentenza 18 marzo 2004

*Politica sociale - parità di trattamento fra uomini e donne- congedo di maternità - lavoratrice di cui congedo di maternità coincide con le ferie annuali per la totalità del personale stabilite in un contratto collettivo in materia di congedo annuale.*

In questa sentenza la corte stabilisce che: "L'art. 7 n.1 della direttiva del Consiglio 23 novembre 1993, 93/104/CE, concernente taluni aspetti dell'orario di lavoro, l'art.11 n.2 lett.a) della direttiva del Consiglio 19 ottobre 1992, 92/85/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento..., e l'art 5 n.1 della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, devono essere interpretati nel senso che una lavoratrice deve poter godere delle sue ferie annuali in un periodo diverso da quello del suo congedo

di maternità, anche in caso di coincidenza tra il periodo di congedo di maternità e quello stabilito a titolo generale, da un accordo collettivo, per le ferie annuali della totalità del personale".

Il caso era stato sollevato da una lavoratrice spagnola che chiedeva di poter godere delle sue ferie annuali, ferie che non le erano invece state riconosciute a causa della coincidenza del periodo di congedo per maternità con il periodo stabilito per le ferie del personale dall'accordo collettivo raggiunto nell'impresa.

Secondo il giudice del rinvio questo sarebbe in contrasto con l'art. 7 n.1 della direttiva 93/104/CE sulle ferie annuali. La Corte accoglie la domanda stabilendo che: "...il diritto di ogni lavoratore alle ferie annuali retribuite va considerato come un principio particolarmente importante del diritto sociale comunitario, al quale non si può derogare e la cui attuazione da parte delle autorità nazionali competenti può essere attuata solo nei limiti esplicitamente indicati nella stessa direttiva 93/104".

Dice poi la Corte che il suddetto art. 7 deve intendersi: "nel senso che le modalità di applicazione nazionali devono comunque rispettare il diritto

# PROBLEMI APPLICATIVI

a ferie annuali retribuite di almeno quattro settimane. La finalità del diritto alle ferie annuali è diversa da quella del diritto al congedo di maternità.

Questo ultimo è volto alla protezione della condizione biologica della donna durante e dopo la gravidanza nonché alla protezione delle particolari relazioni tra la donna ed il bambino durante il periodo successivo alla gravidanza e al parto”.

Ne consegue, dice la Corte che: “una lavoratrice deve poter godere delle sue ferie annuali in un periodo diverso da quello del suo congedo di maternità”.

## 2) Corte di giustizia delle comunità europee – seduta plenaria Sentenza 30 marzo 2004

*Politica sociale - lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile - parità di retribuzione - retribuzione durante il congedo di maternità - calcolo dell'importo della retribuzione - computo di un aumento dello stipendio*

Stabilisce la Corte: “L'art.119 del trattato CE deve essere interpretato nel senso che impone – laddove la retribuzione percepita dalla lavoratrice durante il suo congedo di maternità sia determinata almeno in parte in base allo stipendio corrisposto prima dell'inizio di tale congedo - che ogni aumento di stipendio intervenuto tra l'inizio del periodo retribuito con lo stipendio di riferimento e la fine del congedo medesimo venga incluso tra gli elementi dello stipendio computati ai fini del calcolo dell'importo di detta retribuzione. Tale obbligatoria inclusione non si limita

al solo caso in cui l'aumento si applichi retroattivamente al periodo retribuito con lo stipendio di riferimento.

In assenza di normativa comunitaria in materia, spetta alle autorità nazionali competenti stabilire le modalità secondo le quali... debba essere incluso... ogni aumento di stipendio intervenuto prima di tale congedo o durante il congedo medesimo”. La domanda è stata posta alla Corte di giustizia in relazione alla causa promossa da una lavoratrice inglese nei confronti della società datrice di lavoro e del Ministero della previdenza sociale del Regno Unito.

La ricorrente, prima dell'inizio del congedo di maternità (iniziato l'8 gennaio 1996) otteneva (in data 1 dicembre 1995) un aumento di stipendio che non veniva però considerato nel calcolo dell'indennità legale di maternità in quanto intervenuto dopo il periodo che veniva preso come riferimento ai fini del calcolo dello stipendio normale (periodo che andava dall'1/9/95 al 31/10/95 in base al regolamento n. 1335 del 1996 sull'indennità legale di maternità in vigore nel Regno Unito). La lavoratrice proponeva ricorso contro la società datrice di lavoro sostenendo che il mancato computo dell'aumento di stipendio ai fini della determinazione dell'importo dell'indennità legale di maternità versatale rappresentava una discriminazione basata sul sesso e quindi contraria all'art. 119 del trattato CE.

La sentenza della Corte di giustizia fa riferimento in particolare a quanto già stabilito nella sentenza 13 febbraio 1996 nella causa Gillespie ea.

Dice la Corte al punto 47 della sentenza: “tuttavia, al punto 22 della menzionata sentenza Gillespie ea, la Corte ha rilevato che, poiché la prestazione corrisposta durante il congedo di maternità equivale ad uno stipendio settimanale calcolato in base allo stipendio medio percepito dalla lavoratrice in un momento determinato allorché era realmente

presente sul posto di lavoro e che le è stato versato ogni settimana come a tutti gli altri lavoratori, il principio di non discriminazione impone che la lavoratrice che permane dipendente durante il congedo di maternità, fruiscia, anche in modo retroattivo, di un trattamento di stipendio deciso tra l'inizio del periodo remunerato con lo stipendio di riferimento e la fine del congedo di maternità, al pari di qualunque altro lavoratore. Infatti escludere la lavoratrice dal detto aumento durante il congedo di maternità presenterebbe carattere discriminatorio poiché, se non fosse stata incinta, la donna avrebbe fruito dell'aumento".

## CORTE COSTITUZIONALE

### 1) Corte costituzionale - Ordinanza n.162 del 9 maggio 2003

*Trattamento economico dei dirigenti collocati a riposo*

Il rimettente impugna, per illegittimità costituzionale, l'art. 1 comma 1 della Legge n. 334/97 nella parte in cui prevede un diverso trattamento economico dei dirigenti generali unicamente in ragione della diversa data di collocamento a riposo.

L'articolo impugnato infatti attribuisce ai dirigenti generali dello Stato, per gli anni 1996 e 1997, poi successivamente prorogati fino all'entrata in vigore dei contratti collettivi, un'indennità di posizione correlata alle funzioni dirigenziali, indennità non spettante a chi è andato in pensione anteriormente all'anno 1996. Si configurerebbe pertanto una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La Corte, nell'ordinanza chiarisce che: "Tale previsione armonizza il trattamento economico dei dirigenti generali, inizialmente non interessati dalla

privatizzazione del rapporto di lavoro (secondo l'originaria previsione contenuta nell'art. 2 del D.Lgs. n. 29/93), con il trattamento previsto per la dirigenza contrattualizzata dal CCNL relativo al biennio 1996-1997 e non contrasta con l'art. 3 della Costituzione in quanto, secondo il costante orientamento di questa Corte, è riservato alla valutazione discrezionale del legislatore modulare in ragione del tempo i trattamenti pensionistici... né contrasta con il principio di uguaglianza un diverso trattamento applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, perché lo stesso fluire di questo può costituire un elemento diversificatore".

Ribadisce poi la Corte un altro importante concetto, dalla stessa più volte ripetuto e cioè: "...il principio di proporzionalità del trattamento pensionistico alla quantità e qualità del lavoro prestato – che pure deve sussistere tanto al momento del collocamento a riposo del lavoratore, quanto successivamente – non impone affatto il necessario adeguamento del trattamento pensionistico agli stipendi". La corte ribadisce la decisione sopra riportata con la successiva sentenza n. 30 del 13 gennaio 2004, relativa ad un caso simile.

### 2) Corte costituzionale - Sentenza n. 314 del 21 ottobre 2003

*Legge regionale*

*– anticipato collocamento a riposo –  
pronuncia di incostituzionalità*

Con questa sentenza la Corte dichiara

l'illegittimità costituzionale del disegno di legge n. 1147 approvato dall'assemblea regionale siciliana il 20/4/2001 (norme per il riconoscimento del periodo pre-ruolo per il restante personale inquadrato a norma della legge regionale 25/10/85 n. 39) che prevede, per il personale inquadrato nei ruoli di enti locali e aziende del Servizio sanitario nazionale, un anticipato collocamento a riposo disposto con Legge regionale e attribuisce i maggiori oneri derivanti a carico degli enti di appartenenza. Il commissario dello Stato impugna la legge per violazione di numerosi articoli della costituzione: art.3, 97, 119, 128. La Corte, nel dichiarare la fondatezza della domanda proposta dal commissario dello Stato, dopo avere esaminato i vari motivi di incostituzionalità della legge, relativamente alla competenza legislativa o meno della regione sulla materia trattata, ribadisce il principio fondamentale per cui: “ciò che in ogni caso rileva è che la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche - come definite queste ultime, dall'art. 1 comma 2 del D.Lgs. n.165/2001 - disciplina alla quale intende concorrere per le fattispecie particolari previste dalla normativa impugnata, è attualmente oggetto di contrattazione collettiva. Questo metodo di disciplina costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, alla stregua del citato art. 1 comma 3 del D.Lgs. n. 165/2001 il quale rinvia in proposito ai principi desumibili dall'art. 2 della Legge n. 421/92 (delega al governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale) che al comma 1



lettera a) stabilisce appunto come principio la regolazione mediante contratti individuali e collettivi dei rapporti di lavoro e di impiego nel settore pubblico”.

### 3) Corte costituzionale - Sentenza n. 359 del 19 dicembre 2003

*Legge regionale – mobbing – pronuncia di incostituzionalità*

Con questa sentenza la Corte dichiara l'incostituzionalità, sotto più di un profilo, della legge regionale del Lazio sul fenomeno del mobbing. Di questa sentenza si è già parlato estesamente nella rassegna di sentenze della Corte costituzionale conseguenti al mutamento del titolo V della Costituzione, interessa però in questo contesto sottolineare in particolare quanto stabilisce la Corte relativamente alla competenza statale esclusiva in materia di rapporti di lavoro. Dice la Corte: “Le considerazioni svolte permettono di affermare, riguardo ai parametri costituzionali evocati, che la disciplina del mobbing, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell'ordinamento civile (art. 117 secondo comma lett. l) della Costituzione) e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3 primo comma della Costituzione). Sempre in relazione al fenomeno mobbing, e più in particolare al problema del demansionamento, si è pronunciata recentemente la Corte con la sentenza n. 113/2004 che viene successivamente riportata.

### 4) Corte costituzionale – Sentenza n. 2 del 13 gennaio 2004

*Legge regionale – lavoro pubblico e dirigenza*

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ricorreva in via principale alla Corte sollevando questione di legittimità costituzionale relativamente a vari articoli dello Statuto della Regione Calabria ed in riferimento a vari articoli della Costituzione.

In particolare per quello che riguarda il lavoro pubblico e la dirigenza, l'art. 50 dello Statuto stabilisce: “Nell'esercizio della potestà statutaria, legislativa e regolamentare, la Regione provvede a regolamentare il regime contrattuale dei dirigenti, l'attribuzione e la revoca degli incarichi, l'accertamento delle responsabilità e la comminazione delle sanzioni, nonché ad istituire il ruolo dei dirigenti della Regione e il ruolo dei dirigenti del consiglio regionale”. Il ricorrente impugna tale articolo: “nella parte in cui attribuisce alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti “ledendo quella che l'art. 117 comma secondo lettera l) attribuisce allo Stato come competenza esclusiva, atteso che gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e quindi del rapporto di lavoro pubblico, rientrerebbero nella nozione di “diritto civile”.

La Regione si difende sostenendo che già oggi parte della contrattazione collettiva si svolge in sede regionale e locale e che quindi la norma

statutaria si limiterebbe a richiamare questa realtà e cioè che la Regione disciplina con provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti, ovviamente solo per la parte di competenza regionale, ed inoltre: “anche se si affermasse la contrattazione a livello nazionale dei dirigenti regionali, la norma manterrebbe la sua validità relativamente agli aspetti della disciplina contrattuale che restano affidati alla competenza regionale”. Su questo punto la Corte decide stabilendo un importante principio, si dice infatti nella sentenza: “Una interpretazione del genere (da parte della Regione) della disposizione statutaria deve essere considerata non implausibile e compatibile con la disciplina costituzionale, nonché con la stessa legislazione statale cogente in materia di ordinamento della dirigenza pubblica; se, infatti, la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le regioni (vedi sentenze 314 e 274 del 2003), le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell’art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, deve rilevarsi che la stessa organizzazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppure ridotta, competenza normativa regionale in materia, dal momento che anzi prevede espressamente che le regioni a statuto ordinario, nell’esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare... adeguano ai principi dell’art. 4 e del presente capo i propri

ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità ... (art.27 primo comma del D.Lgs. n. 165/2001) ”.

### 5) Corte costituzionale – Sentenza n.3 del 13 gennaio 2004

*Legge finanziaria 2002 art. 19 – assunzioni personale – amministrazioni pubbliche*

In questa sentenza, che interessa le pubbliche amministrazioni, la Corte stabilisce come vada interpretato l’art. 19 della Legge n. 448/2001 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato – legge finanziaria 2002) e sulla base di questa interpretazione la Corte rigetta il ricorso per incostituzionalità del succitato articolo promosso dalla Regione Emilia-Romagna. L’articolo impugnato riguarda la formazione del personale delle pubbliche amministrazioni e stabilisce: “...a tal fine, nei limiti delle ordinarie risorse finanziarie destinate all’aggiornamento e alla formazione del personale, le amministrazioni pubbliche e le relative scuole o strutture di formazione, sentite le organizzazioni sindacali, possono anche erogare borse di studio del valore massimo corrispondente all’iscrizione ai suddetti corsi di laurea o provvedere al relativo rimborso”. La ricorrente sottolinea che la disposizione costituisce una sorta di invito alle amministrazioni pubbliche a promuovere iniziative di alta formazione ed autorizza le amministrazioni a finanziare, peraltro gravando sulle proprie risorse ordinarie, borse di studio per coprire i costi d’iscrizione del proprio personale. La norma pertanto sarebbe invasiva ed arbitraria fuoriuscendo

dalla competenza legislativa statale e perciò violando l'art. 117 della Costituzione nella parte in cui l'autorizzazione non è riferita alle amministrazioni statali e sottolineando che alle amministrazioni diverse da queste l'autorizzazione potrebbe semmai essere data con legge regionale.

Stabilisce la Corte che: "occorre sottolineare che l'art 19 della Legge finanziaria per il 2002, che riguarda le assunzioni di personale, si apre, al comma 1, con un espresso riferimento alle amministrazioni dello Stato e si svolge in modo tale da far ritenere che il generico richiamo alle amministrazioni pubbliche contenuto nel comma 14, non possa essere letto che come sinonimo di statali." Quindi, dice la Corte, sulla base di questa interpretazione il comma 14 dell'art. 19 è norma conforme alla Costituzione che all'art. 117 comma secondo lettera g) affida in via esclusiva alla competenza legislativa statale la disciplina dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli Enti pubblici nazionali".

Si veda, sempre per l'interpretazione dell'art.19 della legge 448/2001, nello stesso senso la successiva sentenza n. 4 del 13 gennaio 2004.

#### **6) Corte costituzionale – Sentenza n. 4 del 13 gennaio 2004**

*Legge finanziaria 2002 – contrattazione integrativa di comparto – amministrazioni pubbliche*

Le Regioni Marche, Toscana, Umbria e successivamente anche Basilicata hanno impugnato gli artt. 16 comma 7, 17 comma 2, e 19 della L. n. 448/2001 (disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2002).

In particolare l'art. 17 comma 2 nell'introdurre l'art. 40 bis nel D.Lgs. n. 165/2001 ha previsto che: "I Comitati di settore ed il Governo procedono a verifiche congiunte in merito alle implicazioni finanziarie complessive della contrattazione integrativa di comparto definendo metodologie e criteri di riscontro anche a campione sui contratti integrativi delle singole amministrazioni" e che a tal uopo "gli organi di controllo interno indicati dall'art. 48 comma 6, inviano annualmente specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica". L'art. 16 comma 7 stabilisce: "Ai sensi dell'art. 48, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni, delle autonomie locali, del servizio sanitario nazionale, delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione e delle università, nonché degli enti di cui all'art. 70 comma 4 del citato D.Lgs. n.165/2001, e gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici al personale di cui all'art. 3 comma 2 del citato decreto, sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci.

I Comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'art. 47 comma 1 del medesimo decreto..., si attengono, anche per la contrattazione integrativa, ai criteri indicati per il personale

delle amministrazioni di cui al comma 1 e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie per i rinnovi contrattuali”.

L'art. 19 della Legge n. 448/2001 prevede una serie di disposizioni relative alle assunzioni di personale.

Gli articoli, sono stati impugnati sotto diversi profili di incostituzionalità:

a) violazione della competenza legislativa regionale piena o residuale prevista dall'art. 117 comma 4 della Costituzione; b) violazione dell'art. 119 che riconosce autonomia di spesa alle regioni; c) violazione del principio che riserva allo Stato la materia della contrattazione collettiva solo con riguardo all'ordinamento e all'organizzazione dello stato e degli enti pubblici nazionali (art.117 comma 2 lett. g) lasciando alla esclusiva competenza regionale ogni altra ipotesi; d) le parti delle norme relative al divieto di assunzione del personale, il ricorso alle procedure di mobilità, l'autonomia organizzativa e regionale, i bilanci regionali, le funzioni amministrative di autorganizzazione delle regioni, in quanto detterebbero norme di dettaglio lesive delle competenze regionali.

La Corte ritiene infondate le varie censure ed in primis stabilisce che la norma impugnata, art 16 della L. n. 448/2001, rientra nell'art. 117 comma 3 della Costituzione (legislazione concorrente) perché rientra nella materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” sia per quanto riguarda la prima parte, sia per quanto riguarda la seconda parte relativa ai contratti integrativi: “poiché cura“ il coordinamento della finanza pubblica, cui già mirava l'art. 47 comma 1 del D.Lgs. n. 165/2001.

Ricondotta la questione nell'alveo dell'art. 117 terzo comma Cost., è da escludere che la norma de qua esprima una disciplina di dettaglio, come tale lesiva della competenza regionale; essa, al contrario, fissa – in linea con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria – principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale”.

Per quanto riguarda l'art 17 comma 2 della L. n. 448/2001, introduttivo dell'art. 40 bis del D.Lgs. n. 165/2001, che detterebbe, in contrasto con l'art. 117 comma 4 e 119 comma 1 della Costituzione, norme di dettaglio su materie di competenza regionale, la Corte stabilisce che i rilievi sono infondati in quanto: “La norma in questione detta regole...che lungi dal costituire normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine – legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica – di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa”. La Corte ritiene infondata anche la questione di incostituzionalità dell'art. 19 della Legge n. 448/01 laddove le regioni: “pretendono di attribuire alla norma in questione la funzione – che sarebbe riservata alla legislazione esclusiva regionale – di disciplinare la materia dell'impiego presso la regione e gli enti locali, mentre è evidente che essa persegue il fine di dare effettività al patto di stabilità interno, da un lato sanzionando esclusivamente i soggetti pubblici (con esclusione delle regioni) che non hanno rispettato tale patto riguardo al 2001 e dall'altro incidendo, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di far lievitare le spese per il personale a tempo determinato, su una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo”. L'eccezione di incostituzionalità di tale



norma è pertanto da rigettare sotto due diversi profili stabilisce la Corte in quanto non solo: ”Si tratta di norma chiaramente strumentale rispetto al fine di coordinamento della finanza pubblica e di norma di principio e non già di dettaglio” ma anche perché: ”...tale norma – al contrario di quanto potrebbe lasciare intendere la generica locuzione di amministrazioni pubbliche - non ha, come risulta dall’intero art. 19 e, in particolare dal comma 1, tra i suoi destinatari le regioni; sicché..., non sussiste alcuna violazione delle competenze regionali in materia (v: sentenza n. 3 del 2004 depositata in pari data, che ha deciso analoga questione sollevata dalla Regione Emilia -Romagna)”.

### 7) Corte costituzionale – Sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004

*Legge finanziaria 2002 – organizzazione scolastica – dotazioni organiche e orario di lavoro*

La Regione Emilia-Romagna propone la questione dell’illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 117 e 118 primo comma della Costituzione, dell’art. 22 commi 3 e 4 della Legge n. 448/2001 (legge finanziaria per il 2002) che dettano disposizioni in materia di organizzazione scolastica e concernenti la definizione delle dotazioni organiche del personale docente e l’orario di lavoro.

La prima censura è relativa al comma 3 dell’art. 22 che affida ad un organo statale (gli uffici scolastici regionali) il compito di distribuire nell’ambito della regione il personale docente tra le varie istituzioni scolastiche. Stabilisce la Corte che con il nuovo art. 117 (comma 2 lett. n), per quanto riguarda l’istruzione, spettano

allo Stato, come competenza legislativa esclusiva solamente la definizione delle “norme generali sull’istruzione”.

Tutto il resto, relativo all’istruzione, forma oggetto di legislazione concorrente, sul quale lo Stato può solamente dettare i principi fondamentali. Quindi per quanto riguarda la programmazione scolastica e la gestione amministrativa di tale servizio, lo Stato può fissare solo principi generali. Lo stesso vale per la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, in quanto trattasi di materia strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica. In relazione ad essa la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle regioni svolgere con una propria disciplina.

La Corte accoglie la domanda della Regione ma sceglie un tipo di pronuncia di compromesso per non provocare problemi o interruzioni all’erogazione del servizio scolastico che potrebbero verificarsi a seguito della pronuncia di incostituzionalità della norma, pronuncia che ne comporterebbe l’immediata caducazione.

Pertanto la Corte, in base all’esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico, e sulla base del principio già stabilito in precedenza per cui le preesistenti norme statali continuano a vigere, nonostante il mutato assetto delle attribuzioni, fino all’adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza: “dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo impugnato ma solo nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente

preposto all'ufficio scolastico regionale venga meno quando le regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità del servizio di istruzione, con legge, attribuiscono a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche".

Per quanto riguarda invece il secondo motivo di incostituzionalità relativo alla parte della norma che stabilisce: "nel rispetto dell'orario di lavoro definito dai contratti collettivi vigenti, i dirigenti scolastici attribuiscono ai docenti in servizio nell'istruzione scolastica, prioritariamente e con il loro consenso, le frazioni inferiori a quelle stabilite contrattualmente come ore aggiuntive di insegnamento oltre l'orario d'obbligo fino ad un massimo di 24 ore settimanali", la Corte ritiene che la disposizione stabilisca un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche ancorché dotate di autonomia e pertanto respinge la domanda in quanto non trattasi di precludere attività scolastiche già avviate, ma di preferire nello svolgimento personale già assegnato all'istituzione scolastica.

### **8) Corte costituzionale – Sentenza n. 113 del 25 marzo 2004**

*Demansionamento – natura privilegiata del credito di risarcimento del danno*

Il tribunale di Ferrara ha sollevato la questione della illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 2751-bis n.1 del codice civile laddove, munendo

di privilegio generale sui mobili alcuni crediti derivanti dal rapporto di lavoro, non munisce dello stesso privilegio il credito del lavoratore subordinato per i danni da **demansionamento** da lui subiti a causa dell'illegittimo comportamento del datore di lavoro. La Corte accoglie la domanda condividendo la tesi del tribunale rimettente secondo cui la succitata norma è illegittima: "in quanto, munendo di privilegio i suindicati crediti del lavoratore nei confronti del datore per violazione di doveri nascenti a carico di quest'ultimo dal rapporto di lavoro, non include il credito di risarcimento dei danni da demansionamento, benché tale credito abbia natura e fonte analoghe a quelle di alcuni dei crediti muniti del privilegio...".

Dice inoltre la sentenza:

"...è incontrovertito che dalla violazione da parte del datore dell'obbligo di adibire il lavoratore alle mansioni cui ha diritto possono derivare a quest'ultimo danni di vario genere: danni a quel complesso di capacità e di attitudini che viene definito con il termine professionalità, con conseguente compromissione delle aspettative di miglioramenti all'interno o all'esterno dell'azienda; danni alla persona ed alla sua dignità, particolarmente gravi nell'ipotesi, non di scuola, in cui la mancata adibizione del lavoratore alle mansioni cui ha diritto si concretizza nella mancanza di qualsiasi prestazione, sicché egli riceve la retribuzione senza fornire alcun corrispettivo; danni alla salute psichica e fisica. L'attribuzione al lavoratore di mansioni inferiori a quelle a lui spettanti o il mancato affidamento di qualsiasi mansione – situazioni in cui si risolve la violazione dell'art. 2103 cod.civ. (c.d.demansionamento) – può comportare pertanto, ...anche la violazione dell'art. 2087 cod.civ. (tutela delle condizioni di lavoro).

Si deve pertanto ritenere che tra

il credito oggetto del giudizio a quo e quelli già muniti del privilegio in questione sussiste l'omogeneità richiesta per ritenere che la mancata inclusione del primo nel novero dei crediti muniti del privilegio generale sui mobili costituisca violazione dell'art. 3 della Costituzione".

La Corte aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo con sentenza n. 326/83 nella parte in cui non munisce di privilegio generale il credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti ad infortunio sul lavoro del quale sia responsabile il datore di lavoro, se e nei limiti in cui il creditore non sia soddisfatto della percezione delle indennità previdenziali ed assistenziali obbligatorie dovute al lavoratore subordinato in dipendenza dello stesso infortunio. Con successiva sentenza n. 220/02 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo succitato nella parte in cui non munisce del privilegio generale sui mobili il credito del lavoratore subordinato per danni conseguenti a malattia professionale della quale sia responsabile il datore di lavoro.

### 9) Corte costituzionale – Sentenza n. 303 dell'8 ottobre 2003

#### *Evoluzione funzionale del concetto di sussidiarietà*

Questa sentenza, pur esulando dal campo del diritto del lavoro, riveste una importanza fondamentale in relazione ai nuovi rapporti tra Stato ed Enti locali così come disegnati dal nuovo titolo V della Costituzione.

In questa sentenza la Corte, infatti, spiega quella che ritiene essere **l'evoluzione funzionale del concetto di sussidiarietà.**

Numerose regioni hanno impugnato,

con un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, alcuni articoli delle Legge n. 443/2001 (delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), l'art. 13 della Legge n. 166/2002 (disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), alcuni articoli del D.Lgs. n. 190/2002 (attuazione della Legge n. 443/2001 per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale) e tutto il D.Lgs. n. 198/2002 (disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del paese a norma dell'art. 1 comma 2 della L. n. 443/2001).

La contestazione avviene in particolare per il ritenuto contrasto con gli articoli 117, 118, 119, 120 della Costituzione, nonché per il contrasto con alcune direttive CEE.

La decisione della Corte verrà in questa sede riportata solo limitatamente al concetto di sussidiarietà ed alla nuova interpretazione che di esso dà la Corte stessa.

Tutte le norme impugnate sono in stretta correlazione tra loro, essendo tutte contenute nella Legge delega n. 443/2001, di cui i decreti legislativi n. 190 e n. 198 del 2002 sono attuativi. La legge n. 443/2001 definisce il "procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese".

Nel fare questo la legge stabilisce

anche molteplici aspetti di carattere procedimentale e stabilisce un preciso iter per il raggiungimento delle proprie finalità.

Riassumendo i motivi di doglianza, si dice innanzi tutto che l'attribuzione al Governo del compito di individuare le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione del paese, così come fa l'art. 1 comma 1 della L. 443/2001, violerebbe l'art. 117 Cost. in quanto tale compito non è ascrivibile ad alcuna delle materie di competenza legislativa esclusiva statale, inoltre la disciplina censurata da un lato prevederebbe una disciplina di dettaglio e non di principio e dunque lesiva dell'autonomia legislativa regionale, dall'altro escluderebbe le regioni dal processo codecisionale, che dovrebbe essere garantito in base allo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni, violando anche il principio di leale collaborazione giacché non prevede che l'individuazione delle c.d. grandi opere sia determinata dalle Regioni, o quanto meno dal Governo d'intesa con le Regioni interessate.

In primis la Corte definisce l'ambito del problema: "Si deve cioè appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative in materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente".

La Corte parte dalla constatazione che il rovesciamento della tecnica di riparto delle competenze attuato dalla Legge costituzionale n. 3/2001, garantisce

in maniera forte la competenza legislativa delle Regioni, ma che in essa sono presenti anche necessari elementi di flessibilità da utilizzare ogni volta che ci si trovi in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni, funzioni e competenze, quando esse devono essere tenute insieme per realizzare l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

Uno di questi necessari elementi di flessibilità viene individuato dalla Corte nell'art. 118 primo comma il quale prevede che le funzioni amministrative, che sono generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un diverso livello di governo: "per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando il livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto".

Quindi, dice la Corte, sulla base dell'art. 118 comma 1 lo Stato può esercitare funzioni amministrative ed è, conseguentemente e logicamente, anche abilitato ad organizzarle e regolarle. Tutto questo però

sulla base dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza i quali sono rispettati solamente se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato, sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata.

Accanto quindi alla primitiva dimensione statica prevista dalla Legge n. 59/97, con questi cambiamenti costituzionali la sussidiarietà assume, dice la Corte, "una vocazione dinamica, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie....

Ecco dunque dove si fonda una dimensione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza.

Si comprende infatti come tali principi non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione", ma, dice la Corte,

esse non possono neppure assumere il ruolo che una volta aveva l'interesse nazionale, che giustificava l'erosione delle competenze amministrative e legislative delle regioni.

Sono quindi le esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà.

Tutte queste considerazioni impongono pertanto di: "annettere ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà". Sulla base di queste considerazioni la Corte respinge gran parte delle eccezioni di incostituzionalità sollevate, ritenendo che la Legge n. 443/2001, tranne in alcuni commi dell'art. 1, abbia rispettato queste esigenze costituzionali.

La Corte sostiene infatti che in questo caso non si è trattato di lesione della competenza delle regioni, ma di applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza da parte dello Stato, applicazione che può riguardare anche ambiti di materie concorrenti.

In fattispecie come questa:

"Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca



invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di una intesa tra lo Stato e le regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina", intesa che in questo caso è stata espressamente prevista dalla legge. La sussidiarietà pertanto non deve operare come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni al livello più adeguato.

Più avanti poi la Corte specifica bene la differenza tra la funzione sostitutiva esercitata dallo Stato ed il principio di sussidiarietà.

Laddove lo Stato agisca in via sostitutiva, il presupposto che legittima la sostituzione stessa è l'inerzia dell'ente titolare della competenza e delle funzioni, in questo caso tuttavia la competenza è e resta propria dell'ente sostituito.

Diversa è l'ipotesi di sussidiarietà in cui le competenze e funzioni diventano statali e lo Stato può organizzarle e regolarle con legge, questa assunzione in via sussidiaria della funzione amministrativa può anche legittimare da parte dello Stato un intervento sollecitatorio da esercitare nei confronti di organi della regione che restino inerti, intervento che tuttavia non diventa mai sostituzione.

Il documento è stato redatto  
da Laura Orsini  
Funzionario Aran