



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2019

(D.D. prot. n. 84291 del 21 settembre 2020)

Materiale didattico - Categoria C

Comportamenti organizzativi e sistemi relazionali alla luce dello Statuto di Ateneo e del contratto collettivo
di lavoro

OBBLIGHI E RESPONSABILITÀ DEL PERSONALE TECNICO AMMINISTRATIVO DEGLI ATENEI

Luca Busico

SOMMARIO: 1) La privatizzazione del pubblico impiego; 2) La contrattazione collettiva nel settore pubblico; 3) Gli obblighi del dipendente nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018; 4) Le responsabilità del dipendente pubblico; 5) La responsabilità disciplinare nella normativa primaria e nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018; 6) Le fasi del procedimento disciplinare.

1. La privatizzazione del pubblico impiego

La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ha conosciuto dal 1992 a oggi quattro riforme:

- 1) la “prima privatizzazione” del biennio 1992-1993;
- 2) la “seconda privatizzazione” del biennio 1997-1998;
- 3) la cosiddetta “riforma Brunetta” del 2009;
- 4) la cosiddetta “riforma Madia” del triennio 2015-2017.

Con le prime due riforme è stato realizzato il processo di privatizzazione del lavoro pubblico (non intaccato dalle due successive), che si caratterizza per tre fondamentali elementi:

- 1) l'estensione tendenzialmente generalizzata all'impiego pubblico delle norme sul rapporto di lavoro privato;
- 2) l'individuazione del contratto collettivo quale strumento cardine di disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici;
- 3) gli atti di gestione del personale adottati dalle amministrazioni pubbliche non sono più qualificati come provvedimenti amministrativi, ma come atti privatistici connessi all'esercizio del potere datoriale.

La natura privatistica degli atti di gestione del personale delle amministrazioni pubbliche comporta due significative conseguenze:

- 1) l'inapplicabilità delle regole fissate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (come l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, il contraddittorio con il destinatario dell'atto e con gli altri soggetti che possano subirne pregiudizio), in quanto esse riguardano i procedimenti destinati a concludersi con l'emanazione di un provvedimento amministrativo;
- 2) l'applicazione delle clausole generali di correttezza e buona fede (articoli 1175 e 1375 cod. civ.), che regolano i rapporti tra privati.

Il processo di privatizzazione del pubblico impiego, realizzato tra il 1992 e il 1998, ha riguardato i dipendenti di molteplici amministrazioni pubbliche, tra i quali è ricompreso il personale tecnico amministrativo delle Università. Il legislatore ha, invece, escluso dal processo di privatizzazione del pubblico impiego alcune categorie di dipendenti pubblici, tra cui i professori universitari e i ricercatori universitari (a tempo indeterminato o determinato). Le Università, pertanto, sono caratterizzate dalla compresenza di personale privatizzato (il personale tecnico amministrativo) e personale in regime di diritto pubblico (i professori e i ricercatori, a tempo indeterminato o determinato).

La disciplina generale del lavoro pubblico privatizzato è dettata dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. La contrattazione collettiva nel settore pubblico

Nel sinteticamente descritto contesto di impiego pubblico privatizzato un ruolo di fondamentale importanza è rivestito dal contratto collettivo di lavoro, che contempera in maniera efficace e trasparente gli interessi contrapposti delle parti.

La contrattazione collettiva e la rappresentatività sindacale nel pubblico impiego privatizzato sono disciplinate dal titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (articoli 40-50-bis). Tre norme sono di fondamentale rilevanza:

- 1) l'art.40, comma 1, secondo il quale la contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali;
- 2) l'art.45, comma 1, secondo il quale il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti pubblici è definito dai contratti collettivi;
- 3) l'art.45, comma 2, secondo il quale le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi.

Dal dettato delle suddette norme emerge chiaramente l'ampio raggio d'azione della contrattazione collettiva.

Tuttavia il legislatore ha escluso dall'ambito della contrattazione collettiva alcune materie, benché inerenti il rapporto di lavoro, tra le quali possiamo ricordare:

- 1) i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro;
- 2) le responsabilità dei dipendenti;
- 3) le incompatibilità tra l'impiego pubblico e le altre attività.

I contratti collettivi nazionali dei comparti pubblici sono stipulati dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Molto importante è la previsione dell'art.40, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui le pubbliche amministrazioni adempiono agli obblighi assunti con i contratti collettivi nazionali e integrativi e ne assicurano l'osservanza.

La contrattazione collettiva del settore pubblico è rimasta ferma dal 2010 al 2015: il blocco delle procedure contrattuali e negoziali fu disposto per ragioni di contenimento della spesa pubblica dall'art.9, comma 17 della legge 30 luglio 2010, n. 122 per il triennio 2010-2012 e fu poi confermato per il triennio 2013-2015.

Il suddetto blocco della contrattazione è stato rimosso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, che ha apertamente invitato il legislatore a far ripartire la contrattazione collettiva, visto il ruolo fondamentale da essa rivestito nel lavoro pubblico privatizzato.

Il 13 luglio 2016 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il triennio 2016-2018, che ha individuato quattro comparti di contrattazione del settore pubblico:

- 1) Funzioni centrali;
- 2) Funzioni locali;
- 3) Istruzione e ricerca (in cui rientra anche il personale tecnico amministrativo delle Università);
- 4) Sanità.

Il numero dei comparti di contrattazione del settore pubblico è così passato dai dieci del precedente contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione dell'11 giugno 2007 ai quattro del contratto collettivo nazionale quadro vigente: quelli delle Funzioni centrali e della Sanità mantengono la stessa configurazione dei comparti preesistenti; quelli delle Funzioni locali e dell'Istruzione e ricerca sono, invece, il risultato dell'aggregazione di vari precedenti comparti, avente l'obiettivo di perseguire una maggiore uniformità di regole e un più penetrante controllo della spesa. Nel corso dell'anno 2017 è, quindi, ripartita la negoziazione e nei primi mesi del 2018 sono stati sottoscritti i contratti collettivi nazionali di lavoro relativi alla tornata 2016-2018: quello del comparto Istruzione e ricerca è stato sottoscritto il 19 aprile 2018. L'ultimo contratto collettivo del comparto Università era quello relativo al biennio economico 2008-2009, risalente al 12 marzo 2009.

Il personale tecnico amministrativo delle Università è confluito nel comparto Istruzione e ricerca, il cui CCNL 2016-2018 si compone di una parte comune e quattro sezioni, tra cui la sezione Università e Aziende ospedaliero-universitarie (articoli 42-67).

La parte comune si limita a disciplinare pochissimi aspetti, che comprendono le relazioni sindacali (titolo II), la responsabilità disciplinare (titolo III) e alcune disposizioni particolari (titolo IV).

Nella materia della contrattazione collettiva e della rappresentatività sindacale nel pubblico impiego privatizzato il legislatore ha attribuito un ruolo importante alla contrattazione integrativa.

L'art.40, comma 3-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dispone che la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e i limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono.

L'art.42, comma 1 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 prevede che la contrattazione integrativa per le Università si svolge tra la delegazione datoriale e la delegazione sindacale. In base a tale norma la delegazione di parte sindacale è composta dai seguenti soggetti: la RSU e i rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del CCNL.

Per quanto concerne la delegazione di parte datoriale, l'art.42, comma 2 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 prevede che è nominata dal Consiglio di amministrazione ed è presieduta dal Rettore e dal Direttore generale o da soggetti loro delegati.

Il comma 3 del citato art.42 contiene un elenco di sedici materie oggetto di contrattazione integrativa, che riguardano in maniera preponderante la retribuzione (premi correlati alla *performance*, indennità varie, trattamenti accessori demandati dalle leggi alla contrattazione collettiva) e l'orario di lavoro (limiti vari, fasce temporali di flessibilità in entrata e uscita).

3. Gli obblighi del dipendente nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018

L'art.11 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 disciplina gli obblighi dei dipendenti del comparto.

Il comma 1 dell'art.11 contiene una disposizione di carattere generale, secondo cui il dipendente conforma la sua condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa (art.97 della Costituzione), anteponendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri e altrui.

La previsione tiene conto del fatto che le attività svolte dai dipendenti pubblici, ancorché privatizzati, sono, comunque, finalizzate alla realizzazione di interessi pubblici. E' importante, a tal proposito, ricordare la previsione dell'art.98, comma 1 della Costituzione repubblicana in forza del quale "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione".

Il comma 3 dell'art.11 elenca una serie di specifici obblighi a carico dei dipendenti del comparto.

In particolare possono essere ricordati:

- 1) l'obbligo di collaborare con diligenza, osservando le norme del contratto collettivo nazionale, le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall'amministrazione anche in relazione alle norme vigenti in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro (art.11, comma 3, lett. a);

- 2) l'obbligo di rispettare l'orario di lavoro, di adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e di non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del dirigente o del responsabile (art.11, comma 3, lett. e);
- 3) l'obbligo di non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività che ritardino il recupero psico-fisico nel periodo di malattia od infortunio (art.11, comma 3, lett. g);
- 4) l'obbligo di non valersi di quanto è di proprietà dell'amministrazione per ragioni che non siano di servizio (art.11, comma 3, lett. k);
- 5) l'obbligo di non chiedere né accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con la prestazione lavorativa, salvo i casi di cui all'art.4, comma 2 del D.P.R. n. 62 del 2013 (art.11, comma 3, lett. l);
- 6) l'obbligo di dare tempestivo avviso all'ufficio di appartenenza in caso di malattia, salvo comprovato impedimento (art.11, comma 3, lett. o);
- 7) l'obbligo di comunicare all'amministrazione la sussistenza di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali (art.11, comma 3, lett. q).

Le violazioni da parte dei dipendenti degli obblighi previsti dall'art.11 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 danno luogo, secondo la gravità dell'infrazione, all'applicazione, previo espletamento di procedimento disciplinare, delle sanzioni disciplinari individuate dal successivo art.12.

4. Le responsabilità del dipendente pubblico

Il dipendente pubblico nello svolgimento delle proprie funzioni può incorrere in quattro fondamentali responsabilità:

- 1) la responsabilità civile, se arreca danni a terzi, interni o esterni all'amministrazione, o all'amministrazione stessa;
- 2) la responsabilità penale, se realizza fatti previsti dalla legge come reato;
- 3) la responsabilità amministrativo-contabile, se arreca all'amministrazione un danno erariale;
- 4) la responsabilità disciplinare, se viola gli obblighi previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro, dalla legge, dal codice di comportamento.

Vi è, inoltre, un'altra ipotesi di responsabilità riguardante solo il personale con qualifica dirigenziale ed è la responsabilità dirigenziale, che si verifica nei casi di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati o di mancata attuazione delle direttive degli organi politici.

Nella gestione del rapporto di lavoro riveste particolare importanza la responsabilità disciplinare, oggetto negli ultimi anni di ripetuti interventi del legislatore anche a seguito di varie vicende relative a pubblici dipendenti, che hanno avuto vasto clamore mediatico.

5. La responsabilità disciplinare nella normativa primaria e nel CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018

Gli articoli 10-17 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 regolano la responsabilità disciplinare.

L'art.12, comma 3 del CCNL rimanda all'art.55-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 per quanto concerne l'individuazione dell'organo disciplinare competente, le forme, i termini e gli obblighi del procedimento disciplinare.

L'art.55-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai commi 1 e 2 fissa una duplice competenza in materia disciplinare:

- 1) per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione della sanzione del rimprovero verbale, il procedimento disciplinare è di competenza del responsabile della struttura di appartenenza del dipendente;
- 2) per le infrazioni punibili con sanzione superiore al rimprovero verbale il procedimento disciplinare è di competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari.

Il comma 2 prevede che ciascuna amministrazione individua, secondo il proprio ordinamento e nell'ambito della propria organizzazione, l'ufficio per i procedimenti disciplinari competente e l'attribuzione della relativa titolarità.

In base all'art.55-*bis*, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 l'ufficio per i procedimenti disciplinari, con immediatezza e, comunque, non oltre trenta giorni dal ricevimento di segnalazione da parte del responsabile della struttura, o dal momento della piena conoscenza, di fatti disciplinarmente rilevanti provvede alla contestazione scritta dell'infrazione al dipendente, con un preavviso di almeno venti giorni per l'audizione in contraddittorio a sua difesa. Alla luce di tale previsione il termine iniziale per l'attivazione del procedimento disciplinare da parte dell'ufficio per i procedimenti disciplinari decorre:

- 1) o dal ricevimento della segnalazione del responsabile della struttura di appartenenza del dipendente di fatti disciplinarmente rilevanti;
- 2) o dal momento della piena conoscenza di fatti disciplinarmente rilevanti, se l'acquisizione della notizia è avvenuta in altro modo (sentenze penali, esposti di cittadini, atti ispettivi).

Il medesimo art.55-*bis*, comma 4 dispone che l'ufficio per i procedimenti disciplinari conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro centoventi giorni dalla contestazione dell'addebito.

L'art.12, comma 1 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 prevede che le infrazioni disciplinari poste in essere dai dipendenti comportano l'applicazione delle seguenti sanzioni disciplinari:

- 1) rimprovero verbale;
- 2) rimprovero scritto (censura);

- 3) multa di importo variabile fino ad un massimo di quattro ore di retribuzione;
- 4) sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a dieci giorni;
- 5) sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da undici giorni fino ad un massimo di sei mesi;
- 6) licenziamento con preavviso;
- 7) licenziamento senza preavviso.

In base all'art.13, comma 1 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018 l'irrogazione delle suddette sanzioni disciplinari deve avvenire nel rispetto del principio di gradualità e proporzionalità in relazione alla gravità della mancanza.

Importante è la previsione dell'art.13, comma 11 del CCNL Istruzione e ricerca 2016-2018, secondo cui al codice disciplinare deve essere data la massima pubblicità mediante pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione. La preventiva conoscibilità da parte di tutti i dipendenti del codice disciplinare preclude al datore di lavoro di stabilire di volta in volta, caso per caso, la sussistenza dell'infrazione, nonché di scegliere arbitrariamente la sanzione ritenuta applicabile.

6. Le fasi del procedimento disciplinare

Il procedimento disciplinare si snoda in tre fasi fondamentali:

- 1) la contestazione dell'addebito;
- 2) la fase istruttoria;
- 3) la fase conclusiva.

La contestazione dell'addebito è l'atto indispensabile, necessariamente in forma scritta, che avvia il procedimento disciplinare, instaurando il contraddittorio col dipendente incolpato.

Essa può essere definita come una sorta di "fotografia del fatto storico costituente illecito disciplinare". Tale semplice immagine racchiude tutti e tre i requisiti essenziali della contestazione:

- 1) l'immediatezza;
- 2) la specificità;
- 3) l'immutabilità.

L'immediatezza della contestazione rispetto alla conoscenza dei fatti risponde a molteplici esigenze: garantire al lavoratore l'agevole esercizio del diritto di difesa, compromesso dal trascorrere di un notevole lasso di tempo tra il fatto contestato e l'attivazione del procedimento disciplinare; consentire al datore di lavoro una reazione congrua ed esemplare per gli altri lavoratori; evitare comportamenti distorti del datore di lavoro volti a indurre il lavoratore a reiterare il comportamento scorretto al fine di aggravarne la posizione.

Per specificità si intende che la contestazione deve contenere una puntuale indicazione dei fatti storici addebitati, collocati con sufficiente precisione nel tempo e nello spazio, in modo da consentire al lavoratore incolpato un'agevole e completa identificazione degli stessi e conseguentemente l'idoneo esercizio del diritto di difesa.

Per immutabilità si intende che i fatti posti a fondamento della sanzione disciplinare non possono essere modificati o integrati successivamente alla contestazione; anche se nel corso del procedimento emergessero fatti ulteriori o diversi, la sanzione da infliggere deve riguardare, a pena di nullità per violazione del contraddittorio, soltanto i fatti contestati.

La fase istruttoria si caratterizza per il pieno rispetto del contraddittorio, ossia del diritto del dipendente sottoposto a procedimento disciplinare di potersi difendere, venendo sentito, o producendo prove e documenti, prima che l'organo disciplinare adotti misure sanzionatorie. In base all'art.55-*bis*, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 alla contestazione deve seguire l'audizione del dipendente incolpato, che ha la possibilità di farsi assistere da un procuratore o da un rappresentante dell'associazione sindacale, cui aderisce o conferisce mandato.

Nel corso dell'istruttoria possono essere sentiti testimoni, espletate ispezioni, acquisiti documenti e informazioni, anche presso altre amministrazioni pubbliche. In tale ambito è importante la previsione dell'art.55-*bis*, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui il dipendente incolpato, o su espressa delega il suo difensore, ha pieno accesso a tutti gli atti istruttori del procedimento disciplinare.

All'esito dell'istruttoria il procedimento disciplinare viene concluso con l'archiviazione o l'irrogazione di una delle sanzioni elencate nel precedente paragrafo.