



UNIVERSITÀ
DI PISA

Diritti e doveri del dipendente pubblico: quadro generale

Dott. Davide Fiumicelli

Corso e-learning

Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

- ▶ Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. (tradizionalmente definito impiego pubblico) è quello che si instaura tra un privato e lo Stato o un ente pubblico non economico, in virtù del quale il primo pone la propria attività, in modo continuativo e volontario, al servizio dell'ente stesso, dietro corresponsione di una retribuzione.
- ▶ Il rapporto di impiego pubblico si configura come:
 - ▶ volontario
 - ▶ strettamente personale
 - ▶ bilaterale o sinallagmatico
 - ▶ di subordinazione

- ▶ Il lavoro subordinato (tempo indeterminato e determinato) nell'Università è inoltre regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dove viene disciplinato il rapporto di lavoro (categorie, orario di lavoro, permessi, ecc.) nonché il trattamento economico fondamentale (retribuzione, IIS) e accessorio (lavoro straordinario, produttività, ecc.).
- ▶ Il nostro attuale CCNL prevede la suddivisione del personale in Categorie: B, C, D ed EP. Ad ogni categoria sono associate le mansioni e il trattamento economico.
- ▶ Il rapporto di lavoro individuale si instaura però solo con un contratto di lavoro di tipo «privatistico» tra il soggetto e l'amministrazione (contratto individuale di lavoro).

- ▶ Per quanto la materia del pubblico impiego non trovi una disciplina organica e completa tra le norme costituzionali, sono presenti comunque varie disposizioni che assumono una particolare rilevanza sul punto:
 - ▶ il principio dell'accesso ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.);
 - ▶ il dovere di adempiere con onore alle pubbliche funzioni e di porsi al servizio esclusivo della Nazione (artt. 54 e 98 Cost.);
 - ▶ la riserva di legge inerente all'organizzazione dei pubblici uffici e il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.);
 - ▶ la formazione professionale dei lavoratori, il profilo retributivo e la tutela dei minori e delle donne nel rapporto di lavoro (artt. 35, 36 e 37 Cost.);
 - ▶ la responsabilità diretta dei dipendenti pubblici, il diritto di sciopero e gli altri diritti sindacali (artt. 28, 29 e 40 Cost.).

- ▶ Per effetto della instaurazione del rapporto di impiego pubblico, il dipendente assume uno specifico *status*, con particolari diritti e doveri, e risulta stabilmente inserito nell'organizzazione della pubblica amministrazione datrice di lavoro.
- ▶ A differenza dello Statuto Albertino, la Costituzione dedica ampio spazio al lavoro, considerato come il principale strumento per la realizzazione dell'individuo nella società e per l'affermazione della sua personalità.
- ▶ Il Costituente, in particolare, si mostra consapevole che la sottoposizione del lavoratore al potere direttivo del datore di lavoro richiede una speciale disciplina protettiva del primo (*favor prestatoris*), che investa tutte le fasi del rapporto di lavoro, dalla sua costituzione alla sua cessazione.

Diritti e Doveri

The background features abstract, overlapping geometric shapes in various shades of blue, ranging from light sky blue to deep navy blue. The shapes are primarily triangles and polygons, creating a dynamic, layered effect. The text 'Diritti e Doveri' is centered in a clean, sans-serif font.

- ▶ Con riferimento ai **diritti dei dipendenti**, va precisato come gli stessi presentino un diverso contenuto ed una differente natura giuridica, a seconda che si configurino come diritti patrimoniali o diritti non patrimoniali.
- ▶ Fra i **diritti patrimoniali** il più importante risulta certamente il diritto alla retribuzione, prestazione periodica in denaro cui la P.A. è tenuta verso i propri dipendenti, come corrispettivo del servizio prestato.
- ▶ Il principale punto di riferimento resta l'art. 36, co. 1, Cost., in base al quale *«il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa»*.
- ▶ Una norma con la quale il Costituente prende atto che in una economia di mercato i rapporti tra lavoratori e datori di lavoro sono in «potenziale conflitto» e che i primi rappresentano la parte «debole» (economicamente, ma non solo) del rapporto.

- ▶ Ai sensi dell'art. 36, co. 1, Cost., la retribuzione deve allora tener conto sia del criterio della «proporzionalità» che del criterio della «sufficienza».
- ▶ Si pone in rilievo il fattore della produzione (criterio della «proporzionalità»), ma anche la funzione «sociale» della retribuzione (criterio della «sufficienza»), che dovrebbe assicurare un trattamento economico in grado di rimuovere gli *«ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»* (art. 3 Cost.).
- ▶ Per lo stesso motivo la retribuzione non può essere diretta solo a consentire di far fronte alle primarie esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, ma deve anche garantire un dignitoso tenore di vita.

- ▶ In base all'art. 36, co. 1, Cost., di conseguenza, si applica sì la regola della «corrispettività», salvo però alcuni casi particolari.
- ▶ La regola della «corrispettività» non si applica ad esempio durante le ferie e in altre circostanze interruttive rilevanti (maternità, malattia) durante le quali il lavoratore, pur non effettuando la prestazione di lavoro, percepisce la retribuzione (o un'indennità sostitutiva).
- ▶ La retribuzione si articola, in genere, in un trattamento fondamentale (comprensivo delle voci a carattere fisso e continuativo) e in un trattamento accessorio (costituito da emolumenti eventuali od occasionali, sempre più spesso collegati alla *performance* organizzativa e individuale), demandati alla contrattazione collettiva.
- ▶ Il trattamento economico dovuto al pubblico dipendente remunera, ex art. 45 del d.lgs. 165/01, tutte le prestazioni lavorative inerenti ai doveri del lavoro pubblico, con esclusione delle prestazioni rese al di fuori del rapporto di lavoro (è il c.d. principio di «onnicomprensività» della retribuzione).

- ▶ Con riferimento ai **diritti non patrimoniali**, invece, possiamo ricordare:
 - ▶ il diritto di ufficio, inteso come diritto alla permanenza nel rapporto di lavoro (aspettativa di non essere rimosso dal proprio ufficio se non nei casi previsti dalla legge o dai contratti collettivi);
 - ▶ il diritto allo svolgimento delle mansioni (c.d. «diritto alla funzione»);
 - ▶ il c.d. «diritto alla progressione», che concerne la disciplina relativa ai passaggi interni dei dipendenti pubblici sia fra nuove aree funzionali che all'interno della stessa area;
 - ▶ il diritto al riposo, che comprende ferie, malattia, permessi, ecc.;
 - ▶ il diritto alla riservatezza;
 - ▶ il diritto alle pari opportunità;
 - ▶ i diritti sindacali.

- ▶ L'art. 36, co. 2 e 3 Cost., stabiliscono principi importanti rispetto ai limiti di durata della giornata lavorativa (che deve essere stabilita dalla legge per tutelare l'integrità psico-fisica del lavoratore) e al diritto al riposo del lavoratore (diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, senza possibilità di rinuncia).
- ▶ L'obiettivo del Costituente in questo caso è tanto quello di consentire il recupero delle forze al lavoratore al fine di ottenere un suo migliore rendimento, quanto quello di preservare la sua salute assicurandogli un adeguato tempo libero per dedicarsi a sé stesso e alla sua famiglia.
- ▶ La legge e il CCNL di riferimento stabiliscono precise tutele al riguardo, ribadendo ad esempio come le ferie siano un diritto irrinunciabile e la mancata fruizione non dia luogo alla corresponsione di compensi sostitutivi, salvo quanto previsto dall'art. 28 co. 15 CCNL (all'atto della cessazione dal rapporto di lavoro, qualora le ferie spettanti a tale data non siano state fruito per esigenze di servizio, si procede al pagamento sostitutivo delle stesse sulla base del trattamento economico corrisposto).

- ▶ Ai diritti dei dipendenti fanno riscontro una serie di **doveri-obblighi**, e ciò conferma il carattere «bilaterale» del rapporto di impiego.
- ▶ Tali doveri-obblighi sono raggruppabili in due ampie tipologie:
 - ▶ quelli inerenti l'ambito prettamente «pubblicistico», derivanti in primo luogo dalla Costituzione:
 - ▶ dovere di fedeltà alla Repubblica, ex art. 51 Cost.;
 - ▶ doveri collegati ai principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.);
 - ▶ doveri collegati al carattere democratico della Repubblica (art. 1 Cost.);
 - ▶ dovere di esclusività, ex art. 98 Cost.;
 - ▶ quelli inerenti l'ambito «privatistico», derivanti in primo luogo dal codice civile:
 - ▶ doveri di diligenza, obbedienza e fedeltà, sanciti, anche per il rapporto di lavoro privato, dagli artt. 2104 e 2105 c.c.

- ▶ L'art. 54 Cost. sintetizza tutti i doveri costituzionali nella formula sintetica «*dovere di fedeltà*» alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi.
- ▶ Il secondo comma, poi, disciplina un distinto e più forte dovere dei cittadini chiamati a svolgere («*con disciplina ed onore*», regole di etica pubblica) una funzione pubblica.
- ▶ L'art. 98, co. 1, Cost. («*i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*») deve essere letto unitamente all'art. 97 Cost., in quanto la necessità che il dipendente pubblico sia al servizio esclusivo della Nazione si collega al principio di imparzialità (art. 97).
- ▶ Entrambi i citati principi sono alla base del principio di separazione tra «politica» e «amministrazione», nel senso che la prima definisce gli obiettivi e controlla i risultati dell'attività amministrativa, mentre la seconda si occupa della gestione concreta dell'azione amministrativa.
- ▶ Importanza sul punto anche del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (emanato con il D.P.R. n. 62/2013 in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001).

- ▶ Per quanto attiene i doveri inerenti l'ambito «privatistico», bisogna invece far riferimento principalmente al codice civile, ed in particolare ai doveri di diligenza, obbedienza e fedeltà, sanciti, anche per il rapporto di lavoro privato, dagli artt. 2104 e 2105 c.c.:
- ▶ Il lavoratore deve *«usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale»*
- ▶ Il lavoratore deve *«osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende»*
- ▶ Il lavoratore *«non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio»*.

OBBLIGHI E RESPONSABILITÀ DEL PERSONALE TECNICO AMMINISTRATIVO DEGLI ATENEI

(Dott. Luca BUSICO)

Corso e-learning

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.

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.

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), antepoendo 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.