

CORSO PREPARAZIONE AL CONCORSO PER COADIUTORE AMMINISTRATIVO SENIOR

*Dr.ssa Elisabetta PENNAZZO
Dirigente AOUI Padova*

28 gennaio/4 febbraio 2025 part 1/3

a cura della Segreteria Regionale Uil Fpl Veneto

Natura giuridica e principi costituzionali

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. è oggi «privatizzato». In particolare, il D.Lgs. 3-2-1993, n. 29 (ora trasfuso nel D.Lgs. 165/2001) ha riformato il pubblico impiego, trasferendo la relativa disciplina dall'area pubblicistica (dove era prima collocato) a quella privatistica, grazie alla affermazione per cui i rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle legge sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel decreto medesimo.

L'assetto dei rapporti di pubblico impiego è, pertanto, incentrato sul valore dell'autonomia contrattuale (individuale e collettiva).

La privatizzazione

Si tratta del provvedimento che ha consolidato il processo di privatizzazione del lavoro pubblico e che intende perseguire determinati obiettivi fondamentali (**art. 1, D.Lgs. 165/2001**):

- la crescita della efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi dell'Unione europea, anche mediante il coordinato sviluppo di sistemi informativi pubblici;
- la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico, mediante il contenimento della spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica;
- la migliore utilizzazione delle risorse umane, curando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori e applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato.

La privatizzazione

- separazione tra materie riservate alla legge e agli atti unilaterali della Pubblica Amministrazione e materie assoggettate alla disciplina privatistica;
- separazione tra compiti di indirizzo politico-amministrativo e compiti di organizzazione gestionale degli uffici e dei rapporti di lavoro;
 - trovano applicazione tutte le norme dettate per il lavoro alle dipendenze dei privati salvo normative speciali (ad esempio, assunzioni, eccedenze di personale, incompatibilità..)
 - i rapporti di lavoro sono regolati contrattualmente (viene quindi meno la regolazione unilaterale)
 - la pubblica amministrazione, nell'ambito del rapporto di lavoro, agisce come il privato datore di lavoro
 - c'è il passaggio dalla giurisdizione amministrativa al Giudice Ordinario

Art. 1 - DLgs 165/01

DLgs 165/2001 disciplina organizzazione uffici e i rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle PA, nel rispetto dell'articolo 97 della Cost. al fine di:

- a) accrescere l'**efficienza** delle amministrazioni;
- b) **razionalizzare costo lavoro** contenendo la spesa personale entro i vincoli di finanza pubblica;
- c) realizzare **migliore utilizzazione risorse umane** nelle PA, assicurando **formazione e sviluppo professionale** dipendenti, **condizioni uniformi** rispetto lavoro privato, garantendo **pari opportunità**, assenza discriminazione/violenza morale/ psichica.

Materie Escluse

- Organi, uffici e modalità conferimento dei medesimi
- Principi fondamentali organizzazione uffici
- Ruoli e dotazioni organiche
- Procedimenti di selezione
- Responsabilità nell'espletamento procedure amministrative
- Incompatibilità impiego pubblico e altre attività
- Didattica e ricerca

Personale in regime di diritto pubblico

I magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi il personale volontario previsto dal regolamento di cui al d.P.R. 2 novembre 2000, n. 362, il personale volontario di leva, il personale della carriera dirigenziale penitenziaria è disciplinato dal rispettivo ordinamento.

Art. 2 - fonti

Le PA definiscono, secondo principi fissati dalla legge le linee fondamentali di organizzazione degli uffici; individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; determinano le dotazioni organiche complessive. Ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri:

- a) funzionalità degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle a rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità;
- b) ampia flessibilità;
- c) collegamento delle attività degli uffici, adeguandosi al dovere di comunicazione interna ed esterna, ed interconnessione mediante sistemi informatici e statistici pubblici;
- d) garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa, anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio, per ciascun procedimento, della responsabilità complessiva dello stesso;
- e) armonizzazione amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea.

I criteri di organizzazione di cui al presente articolo sono attuati nel rispetto della disciplina in materia di trattamento dei dati personali.

Art. 2 - fonti

- I rapporti lavoro dipendenti PA sono disciplinati: disposizioni **capo I, titolo II, libro V codice civile, leggi rapporti lavoro subordinato nell'impresa** (D. Lgs. 81/2008 salute sicurezza sul luogo di lavoro, statuto lavoratori, Regolamento (UE) 2016/679 Protezione dei Dati o GDPR (General Data Protection Regulation), fatte salve le diverse disposizioni contenute nel dlgs 165/2001 che costituiscono disposizioni a carattere imperativo.
- I **rapporti individuali** di lavoro sono regolati contrattualmente

Indirizzo politico amministrativo

Organi governo: funzioni indirizzo politico amministrativo, definiscono obiettivi e programmi da attuare, adottando altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, verificano rispondenza risultati attività amministrativa e gestione agli indirizzi impartiti

Ai dirigenti spetta l'adozione atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Art. 11 - Ufficio relazioni con il pubblico URP

Le PA , al fine di garantire la piena attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, individuano, nell'ambito della propria struttura **uffici per le relazioni con il pubblico.**

Gli uffici per le relazioni con il pubblico provvedono, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche:

- ★ - al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti;
- alla ricerca ed analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.

Art. 35 - Reclutamento del personale



L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro:

- a) tramite procedure selettive volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;
- b) mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della legislazione vigente per le qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo, facendo salvi gli eventuali ulteriori requisiti per specifiche professionalità.

Le assunzioni obbligatorie da parte delle amministrazioni pubbliche avvengono per chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento ai sensi della vigente normativa, previa verifica della compatibilità della invalidità con le mansioni da svolgere

La contrattazione collettiva

La contrattazione collettiva disciplina **il rapporto di lavoro** e le **relazioni sindacali** e si svolge con le modalità previste dal dlgs 165/01.

Sono  escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo  quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali.

La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi. La durata viene stabilita in modo che vi sia coincidenza fra la vigenza della disciplina giuridica e di quella economica.

Le PA attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale.

Comparti contrattazione collettiva

- A) AREA DELLE FUNZIONI CENTRALI;
- B) AREA DELLE FUNZIONI LOCALI
- C) AREA DELL'ISTRUZIONE E DELLA RICERCA;
- D) AREA DELLA SANITÀ

UNILFPL
VENETO

Contrattazione collettiva nazionale

La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali

★ Le PA adempiono obblighi assunti con contratti collettivi nazionali o integrativi dalla data della sottoscrizione definitiva

★ La durata dei contratti è di 3 anni sia per la parte normativa che per la parte economica

Se ci sono controversie rispetto all'interpretazione dei CCNL, le parti che li hanno sottoscritti si incontrano per definire consensualmente il significato di quanto sottoscritto

La pubblicazione in G.U. è esclusivamente notiziale

ARAN

Il soggetto legittimato a sottoscrivere i contratti collettivi di comparto con i sindacati più rappresentativi, è l'ARAN (Agenzia per la RAppresentanza Negoziabile delle pubbliche amministrazioni), dotato di personalità giuridica. Questo organo opera attraverso “atti di indirizzo”, espressi da Comitati di settore.

- il comitato per le regioni, Enti dipendenti Regioni e SSN;
- il comitato per gli enti locali, come le province e i comuni;
- il comitato per tutte le altre amministrazioni pubbliche, per le quali opera il Presidente del Consiglio dei ministri, insieme al Ministro dell'economia e finanze.

Organizzazioni Sindacali (OO.SS.)

Per accedere contrattazione collettiva il sindacato che rappresenta i lavoratori deve essere rappresentativo. L'ARAN ammette alla contrattazione collettiva nazionale le OO.SS. che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale

Alla contrattazione collettiva nazionale per il relativo comparto o area partecipano altresì le confederazioni alle quali le organizzazioni sindacali ammesse alla contrattazione collettiva siano affiliate

Il contratto collettivo per essere stipulato, deve essere sottoscritto sindacati con il 51% rappresentatività, media tra dato associativo e dato elettorale, o con 60% se si considera solo dato elettorale.

Il dato associativo è la percentuale delle deleghe per il pagamento dei contributi associativi a favore di ogni sindacato, sul totale. Il dato elettorale è la % dei voti ottenuti dalla lista del sindacato sul totale dei voti espressi

Contrattazione Collettiva Integrativa

La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni

Se non si raggiunge l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione.

Contrattazione Collettiva Integrativa

- Criteri e procedure relative al sistema di classificazione ovvero per la progressione economica del personale;
- Alcuni aspetti relativi svolgimento rapporto lavoro (es. disciplina valutazione prestazioni, criteri attività disagiate, alcune materie relative alle forme flessibili di lavoro, ecc.)
- Materie implicanti l'erogazione di trattamenti economici (es. criteri di ripartizione risorse fondi, sistemi di incentivazione del personale).
- Alcuni aspetti relativi a diritti dei lavoratori (es. formazione, implicazione in ordine alla qualità/professionalità a seguito di innovazioni)

Disciplina delle mansioni

Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o equivalenti nell'ambito dell'area inquadramento o corrispondenti qualifica superiore che abbia successivamente acquisito

Per esigenze di servizio il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore:

- a) vacanza posto in organico, per non più sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti;
- b) sostituzione altro dipendente assente con diritto conservazione posto, con esclusione assenza per ferie, per la durata dell'assenza

Al di fuori delle ipotesi è nulla l'assegnazione del lavoratore a mansioni di una qualifica superiore, ma al lavoratore è corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore. Il dirigente che ha disposto l'assegnazione risponde personalmente del maggior onere conseguente, se ha agito con dolo o colpa grave

Art. 54 Dlgs 165/2001 - Codice di comportamento

Il Governo definisce un [codice di comportamento dei dipendenti pubbliche amministrazioni](#) al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti e prevede per tutti i dipendenti il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia.

Il codice contiene, una sezione al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti, anche al fine di tutelare l'immagine PA. Il codice è pubblicato nella GU consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano prevenzione corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare ed è rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile.

Ciascuna PA definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento adottato dal Governo. Sull'applicazione dei codici vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, e gli uffici di disciplina.

Le PA verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici e organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione degli stessi.

Contenuti dei codici di comportamento

Ambiti generali D.P.R. 62/2013, aggiornato dal dpr 81/2023

- a) prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali;
- b) rapporti col pubblico;
- c) correttezza e buon andamento del servizio;
- d) collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione;
- e) comportamento nei rapporti privati.

Ambiti specifici in Sanità:

- a) gestione delle liste di attesa e attività libero professionale
- b) sponsorizzazioni e attività formativa
- c) ricerca e sperimentazioni
- d) attività conseguenti al decesso

Le responsabilità del Pubblico Dipendente

- ▶ **penale**: il pubblico dipendente può incorrere sia in reati propri ove sia anche qualificato come pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, sia in reati comuni che siano stati compiuti in occasione dell'attività lavorativa
- ▶ **contabile**: Gli agenti contabili: *agenti della riscossione, incaricati della riscossione* delle varie entrate; *tesorieri o agenti pagatori*, incaricati della custodia del denaro e dell'esecuzione dei pagamenti; *consegnatari*, incaricati della conservazione di generi, oggetti e materie appartenenti all'amministrazione
- ▶ **disciplinare**, violazione degli obblighi in capo ai pubblici dipendenti

Responsabilità civile

Art. 2043 c.c. Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

L'amministrazione che abbia risarcito il danno al terzo cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo nei casi di dolo o colpa grave.

Il dipendente responsabilità personale e diretta se nell'esercizio delle proprie attribuzioni, cagioni a terzi un danno ingiusto.

Da ciò consegue che nel caso di fatto commesso con "colpa lieve" sarà configurabile responsabilità diretta Ente ; né i terzi possono agire direttamente nei confronti dei dipendenti, né PA ha la facoltà di rivalersi per quanto da essa pagato al danneggiato.

Tipologia sanzioni

Rimprovero verbale: procedimento disciplinare è di competenza del responsabile della struttura presso cui presta servizio il dipendente

Censura scritta: consiste in una formale dichiarazione di biasimo, scritta e motivata

Sanzione pecuniaria: consistente in una trattenuta economica dalla retribuzione per un massimo di 4 ore

Sospensione dal servizio e della retribuzione: consiste nell'allontanamento del lavoratore dal lavoro senza corresponsione della retribuzione per un massimo di 10 giorni

La sanzione conservativa "intermedia": Consiste nella sospensione dal rapporto e dalla retribuzione da 11 gg. a 6 mesi

Licenziamento con preavviso: consiste nella risoluzione del rapporto di lavoro con il rispetto dei termini contrattuali di preavviso

Licenziamento senza preavviso: consiste nella risoluzione del rapporto di lavoro senza obbligo del rispetto dei termini contrattuali del preavviso

Soggetti incaricati per i procedimenti disciplinari

Dirigente responsabile della struttura: Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione del rimprovero verbale

Ufficio procedimenti disciplinari dalla sanzione superiore al rimprovero verbale

Nel caso in cui il Responsabile di struttura irroghi al dipendente che ha commesso l'illecito disciplinare una sanzione superiore al rimprovero verbale, si ha un mancato rispetto del riparto delle competenze, per cui di conseguenza l'illegittimità del procedimento disciplinare e la nullità della sanzione

Chiusura del procedimento disciplinare

L'ufficio competente per i procedimenti disciplinari conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro 120 giorni dalla contestazione dell'addebito. Nel caso in cui il procedimento abbia generato una sanzione, essa va dettagliatamente motivata.

UNIVERSITÀ
VENETO

Le fattispecie più gravi

Il legislatore ha individuato alcune fattispecie disciplinari, le più gravi, sottraendole al contratto collettivo e che comportano il licenziamento disciplinare.

Tra queste abbiamo la **falsa attestazione della presenza in servizio o la falsa certificazione medica, l'assenza ingiustificata, l'ingiustificato rifiuto del trasferimento, le false dichiarazioni e le falsità documentali fornite dal lavoratore al momento dell'assunzione ovvero nel caso di progressione di carriera, reiterate condotte aggressive, molestie, minacce, ingiurie o comunque lesive dell'onore e della dignità della persona.** Inoltre, anche la **condanna penale definitiva** comporta il licenziamento disciplinare

Contratto individuale

Nel contratto di lavoro individuale, in forma scritta, sono indicati:

- a) tipologia del rapporto di lavoro;
- b) data di inizio del rapporto di lavoro;
- c) qualifica di inquadramento professionale e livello retributivo iniziale e mansioni corrispondenti alla qualifica di assunzione;
- d) stipendio tabellare;
- e) durata del periodo di prova;
- f) sede di destinazione dell'attività lavorativa;
- g) termine finale nel contratto di lavoro a tempo determinato
- h) solo nel caso di assunzione a part-time, l'articolazione oraria assegnata, ossia orizzontale, verticale o misto

Doveri del dipendente

Per quanto attiene i doveri inerenti l'ambito «privatistico», bisogna far riferimento 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»

Doveri del dipendente

- collaborare con diligenza, osservando le norme contratto, le disposizioni per l'esecuzione e la disciplina del lavoro impartite dall'amministrazione, anche in relazione alle norme in materia di sicurezza e di ambiente di lavoro;
- rispettare il segreto d'ufficio;
- non utilizzare a fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio;
- nei rapporti con cittadino, fornire tutte le informazioni cui abbia titolo nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso all'attività amministrativa
- rispettare l'orario di lavoro
- eseguire gli ordini inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartiti dai superiori

Diritti del dipendente

Diritti non patrimoniali

Diritto al riposo settimanale, aspettativa, permessi a vario titolo, congedi parentali, familiari e formativi;

Ferie, assenza per malattia, infortunio, gravidanza, adozione e affidamento

Diritti sindacali, sciopero, aspettative, assemblee

Diritti patrimoniali

Trattamento economico, pensione, lavoro straordinario, indennità in caso di lavori svolti in condizioni di particolare responsabilità o di disagio

Art. 57 - Pari opportunità

Le PA costituiscono al proprio interno, il “Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” abbreviato in CUG

Il Comitato è formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi. Il presidente del Comitato unico di garanzia è designato dall'amministrazione.

Il Comitato ha compiti propositivi, consultivi e di verifica e opera in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità.

Contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori.