

PROGRESSIONI ECONOMICHE ORIZZONTALI

ANNO 2019

CORSO DI FORMAZIONE CATEGORIA B

Il lavoro pubblico “contrattualizzato” ed i comportamenti organizzativi – Il codice etico e di comportamento dell’Università di Camerino

Indice

1. Introduzione	1
2. La pubblica amministrazione	1
3. Il rapporto di lavoro pubblico	3
4. Le mansioni	3
5. I Codici di comportamento	4
6. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici	4
7. Il Codice di comportamento dell’Università di Camerino.....	5

1. Introduzione

In generale, per “comportamento” si intende il modo di agire di un individuo in determinate situazioni ed in relazione ad altri individui, mentre per “organizzazione” si fa riferimento ad un sistema di attività consapevolmente coordinate composto da un gruppo di due o più persone.

Il “comportamento organizzativo”, ossia il modo attraverso il quale le persone agiscono e reagiscono all’interno di un’organizzazione, il comportamento umano sul lavoro, è essenziale per il buon andamento dell’azione amministrativa stessa.

Si cercherà allora di esporre brevemente i contenuti della normativa nazionale che hanno a che fare con le funzioni del dipendente pubblico e quelli della normativa di Ateneo che hanno una relazione più diretta con i comportamenti lavorativi.

2. La pubblica amministrazione

In base alla Costituzione, la funzione amministrativa è finalizzata alla concreta realizzazione degli interessi pubblici, individuati dal potere politico e successivamente assegnati alla pubblica amministrazione.

Dal punto di vista “soggettivo”, la titolarità di tale funzione è riconosciuta allo Stato-Amministrazione e agli enti pubblici (come l’Università) che la esplicano mediante i pubblici uffici (complessi organizzati di uomini e mezzi stabilmente incorporati nello Stato-persona e negli enti pubblici per la realizzazione dei fini pubblici) organizzati secondo disposizioni di legge che ne determinano competenze, attribuzioni e responsabilità.

Dal punto di vista “oggettivo”, invece, la funzione amministrativa si svolge attraverso l’attività amministrativa, che è quell’attività indirizzata alla realizzazione degli interessi pubblici. Tale attività può manifestarsi:

- attraverso lo strumento del **provvedimento** tramite il quale la pubblica amministrazione si rapporta al cittadino in una posizione di supremazia;
- mediante **contratto**, istituto tipico del diritto privato che, invece, realizza un rapporto su un livello paritario tra autorità pubblica e cittadino.

In ogni caso, indipendentemente dallo strumento utilizzato, l’attività della pubblica amministrazione non può prescindere sia dal fine pubblico da perseguire, che dal rispetto dei fondamentali principi (legalità, buon andamento, imparzialità) sui quali poggia l’intero impianto costituzionale dell’amministrazione. Principi che, poi, hanno trovato la loro dettagliata applicazione nella legge n. 241/1990, sul procedimento amministrativo.

L'art. 97, co. 2 Cost., da tale punto di vista, stabilisce che *“i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”*. Ciò si traduce in un generale primato della legge sull'amministrazione, che è sottoposta al principio di legalità, in base al quale l'azione amministrativa è tenuta ad uniformarsi alla legge.

A seconda del potere di agire per la realizzazione del fine pubblico, l'attività amministrativa può essere:

- “discrezionale”, quando il legislatore lascia alla pubblica amministrazione un certo margine di operatività nella individuazione del contenuto dell'attività da porre in essere, affinché questa risulti la più opportuna in relazione al fine da conseguire;
- “vincolata”, quando alla pubblica amministrazione non è lasciato alcun margine di operatività nella scelta delle concrete modalità di azione, prefissate dal legislatore.

Essenziali, a tal riguardo, risultano i principi di buon andamento e imparzialità, concetti diversi anche se collegati, che “guidano” l'agire della pubblica amministrazione.

Il principio di “buon andamento” obbliga la pubblica amministrazione ad operare sempre secondo modalità efficienti ed appropriate in relazione al fine pubblico da perseguire. Tale principio comporta che i funzionari della pubblica amministrazione debbano operare rispettando i criteri di:

- efficienza, ossia il raffronto fra risorse impiegate e risultati ottenuti;
- efficacia, ossia il raffronto tra obiettivi prefissati e obiettivi raggiunti;
- economicità, ossia l'ottimizzazione dei risultati in relazione ai mezzi utilizzati;
- celerità;
- miglior temperamento degli interessi collettivi e minor danno nei confronti dei destinatari dell'azione amministrativa.

L'“imparzialità” va intesa come capacità, nell'espletamento delle proprie funzioni, di far prevalere sempre e comunque l'interesse pubblico mantenendo la giusta distanza tra tutti gli interlocutori.

A tali principi la normativa ne ha aggiunti di ulteriori, al fine di consentire al cittadino di seguire l'iter burocratico delle pratiche svolte dalla pubblica amministrazione e per far sì che l'operato della stessa sia quanto più visibile e controllabile dall'esterno:

- la legge n. 241/1990 ha ad esempio aggiunto i principi di trasparenza e dell'accessibilità agli atti e ai documenti amministrativi;
- il decreto legislativo n. 33/2013, la “riforma Madia” della pubblica amministrazione (legge n. 124/2015) ed il decreto legislativo n. 97/2016 (c.d. FOIA, acronimo di *“Freedom Of Information Act”*), hanno poi potenziato gli strumenti di controllo della pubblica amministrazione da parte del cittadino, imponendo precisi obblighi di pubblicazione e aprendo a forme di accesso civico “generalizzato”.

La legge n. 241/1990, in più, regola il procedimento con il quale la pubblica amministrazione adotta i propri atti garantendo il diritto di partecipazione degli interessati all'atto amministrativo e impone obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi. Inoltre, come espressione del principio di buon andamento, vi è l'obbligo di conclusione del procedimento nei termini legali stabiliti nonché l'istituzione della figura del responsabile del procedimento, che è l'effettivo interlocutore e punto di riferimento tra l'amministrazione ed i cittadini.

3. Il rapporto di lavoro pubblico

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (tradizionalmente definito impiego pubblico) è quello che si instaura tra un privato e lo Stato o un ente pubblico, 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.

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.

L'art. 97, co. 3 Cost., afferma il principio generale per l'accesso alla pubblica amministrazione: *“agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”*. È il sistema ordinario di reclutamento del personale, con cui nel pieno rispetto del principio di eguaglianza, si consente l'accesso agli uffici pubblici a tutti i cittadini che dimostrano, con il superamento delle prove, il possesso dei requisiti culturali e psico-fisici richiesti per l'espletamento di una data attività. Il sistema generalizzato di reclutamento al pubblico impiego tramite concorso intende perciò garantire sia l'eguaglianza che le pari opportunità dei cittadini, sia l'andamento imparziale della pubblica amministrazione: solo assumendo i migliori è infatti possibile garantire nei pubblici uffici la presenza di personale all'altezza dei compiti che l'impiego prevede. Deroghe alla regola del concorso sono tuttavia previste, ad esempio per l'assunzione di soggetti con disabilità e in caso di chiamata dalle liste di collocamento.

Si tratta di un principio che si pone in stretto collegamento con quanto previsto dall'art. 51 co. 1 Cost., ai sensi del quale *“tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalle legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”*.

Il rapporto di lavoro con le amministrazioni pubbliche è storicamente caratterizzato, a differenza di quello con l'impresa privata, dal c.d. “regime delle incompatibilità”, in base al quale al dipendente pubblico è preclusa la possibilità di svolgere determinate attività.

Attività alternative all'ufficio pubblico rivestito potrebbero, infatti, turbare la regolarità del servizio o attenuare l'indipendenza del lavoratore e il prestigio della pubblica amministrazione.

Un simile obbligo di esclusività non è rinvenibile nell'impiego privato, per il quale il codice civile si limita a vietare esclusivamente attività extra-lavorative del dipendente che si pongano in concorrenza con l'attività del datore di lavoro (art. 2105 codice civile), ogni altro “doppio lavoro” è compatibile.

4. Le mansioni

Il rapporto di lavoro individuale si instaura con un contratto di lavoro di tipo “privatistico” tra il soggetto e l'amministrazione (contratto individuale di lavoro).

Particolare risalto assume dunque, in tema di pubblico impiego, la “mansione”, ossia il contenuto specifico della propria prestazione lavorativa. Il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto di procedure selettive.

È possibile lo svolgimento di mansioni superiori (ossia l'attribuzione, in modo prevalente, sotto il profilo quantitativo, qualitativo e temporale, dei compiti propri di dette mansioni), in precisi e limitati casi, per obiettive esigenze di servizio:

- vacanza di posto in organico per non più di 6 mesi, prorogabili fino a 12 qualora siano state avviate procedure per la copertura dei posti vacanti;
- sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza.

In tali casi il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore, per il periodo di effettiva prestazione; al di fuori di esse, invece, è nulla l'assegnazione del lavoratore a mansioni proprie di una qualifica superiore, sebbene al lavoratore debba essere corrisposta la differenza di trattamento economico con la qualifica superiore.

Il lavoro subordinato nell'Università è regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) dove viene disciplinato il rapporto di lavoro nonché il trattamento economico fondamentale e accessorio. L'attuale CCNL di comparto prevede la suddivisione del personale in Categorie (B, C, D ed EP), a ciascuna delle quali sono associate le mansioni e il trattamento economico.

All'interno di ciascuna categoria e area tutte le mansioni sono esigibili in quanto professionalmente equivalenti fatte salve quelle per il cui esercizio siano previste specifiche abilitazioni professionali.

Nel CCNL, inoltre, si stabilisce anche che appartengono alle seguenti categorie i lavoratori che svolgono attività caratterizzate rispettivamente da:

- Categoria B:
 - Grado di autonomia: svolgimento di compiti sulla base di procedure prestabilite;
 - Grado di responsabilità: relativa alla corretta esecuzione delle procedure;
- Categoria C:
 - Grado di autonomia: svolgimento di attività inerenti procedure, con diversi livelli di complessità, basate su criteri parzialmente prestabiliti;
 - Grado di responsabilità relativa alla correttezza complessiva delle procedure gestite;
- Categoria D:
 - Grado di autonomia: svolgimento di funzioni implicanti diverse soluzioni non prestabilite;
 - Grado di responsabilità: relativa alla correttezza tecnico e/o gestionale delle soluzioni adottate;
- Categoria EP:
 - Grado di autonomia: relativa alla soluzione di problemi complessi di carattere organizzativo e/o professionale;
 - Grado di responsabilità: relativo alla qualità ed economicità dei risultati ottenuti.

5. I Codici di comportamento

Una concreta modifica all'organizzazione del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche si è avuta con la legge n. 190/2012 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" e dalla normativa ad essa conseguente.

Essa stabilisce che i doveri dei dipendenti siano definiti da una fonte unica nazionale, un Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, abbandonando così l'impostazione previgente secondo cui il Codice era presente nei CCNL dei vari Comparti di contrattazione. È stato in tal modo attribuito al Governo il potere regolamentare di definire un Codice al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

In secondo luogo, la legge ha previsto che ciascuna pubblica amministrazione definisca un proprio Codice di comportamento che integri e specifichi il Codice di comportamento nazionale

6. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici

Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, emanato con il D.P.R. n. 62/2013 prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso (purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia).

La violazione dei doveri recati dal Codice è fonte di responsabilità disciplinare, nonché rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile.

Per quanto si prevedano disposizioni dettagliate all'interno del testo e in specifici articoli, i principi generali sono posti all'art. 3.

In particolare, il Codice stabilisce che il dipendente:

- osservi la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina ed onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa;
- svolga i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare;

- rispetti altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, e agisca in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi;
- non usi a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, eviti situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione;
- eserciti i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia;
- non può essere contemporaneamente dipendente di altro soggetto pubblico o privato
- assicuri, nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, la piena parità di trattamento a parità di condizioni, astenendosi, altresì, da azioni arbitrarie che abbiano effetti negativi sui destinatari dell'azione amministrativa o che comportino discriminazioni.

Ciascuna pubblica amministrazione è poi chiamata a definire, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio Codice di comportamento.

7. Il Codice etico di comportamento dell'Università di Camerino

Con il Codice etico e di comportamento dell'Università di Camerino (emanato con D.R. n. 16 del 3 febbraio 2015), viene promossa l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza e vengono dettate le regole di condotta nell'ambito della comunità universitaria.

Il Codice si applica infatti a tutti i componenti la comunità universitaria.

La prima parte contiene principi e disposizioni di natura generale, quali i Principi di eguaglianza e non discriminazione, indicazioni sull'Uso del nome e reputazione dell'Università e delle risorse dell'Università, norme per la prevenzione dell'Abuso della propria posizione e mobbing, Abusi e molestie sessuali.

Sono inoltre disciplinati il conflitto di interessi e obbligo di astensione, l'astensione da forme di favoritismo e nepotismo e valorizzazione dei meriti individuali nelle procedure di selezione e valutazione.

Particolare attenzione viene rivolta al Rapporto tra colleghi e tra le diverse componenti dell'Ateneo, come ad esempio il rapporto tra personale docente/ricercatore e gli studenti.

La seconda parte contiene invece Norme comuni al personale docente-ricercatore, ai dirigenti, al personale tecnico e amministrativo, ai collaboratori ed esperti linguistici, ai tecnologi e ai soggetti che intrattengono rapporti con l'Ateneo.

L'art. 17, ad esempio, sancisce il divieto di chiedere regali per sé o per altri, nonché di accettare regali (salvo quelli di modico valore, ossia orientativamente non superiore a 150 euro), così come il dovere di informare il Responsabile della prevenzione della corruzione il ricevimento di regali e utilità al di fuori dei casi consentiti.

Il Codice, poi, prevede il dovere per il dipendente di comunicare al proprio responsabile:

- l'adesione o appartenenza ad associazioni e organizzazioni i cui interessi possano interferire con lo svolgimento della propria attività (art. 18);
- tutti i rapporti di collaborazione, diretti o indiretti, con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni (art. 19)

Ulteriori elementi previsti dal Codice risultano:

- il dovere di adottare comportamenti adeguati durante il servizio (art. 22): “Fermo restando il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, il lavoratore, salvo giustificato motivo, non ritarda né adotta comportamenti tali da far ricadere su altri lavoratori il compimento di attività o l'adozione di decisioni di propria spettanza. 2. Utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti, e dai contratti collettivi. 3. Garantisce l'effettiva presenza in servizio attraverso

l'uso corretto e diligente dei sistemi di rilevamento delle presenze messi a disposizione dall'Ateneo”

- nel relazionarsi con il pubblico (art. 23), “Il lavoratore mantiene contegno e professionalità adeguati nei rapporti con il pubblico e con gli utenti, consapevole di rappresentare l'Ateneo. 2. Opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più tempestiva, completa e accurata possibile.” Mantiene il segreto di ufficio e rispetta la normativa sulla tutela del trattamento dei dati personali.

La violazione degli obblighi previsti dal Codice di Comportamento integra comportamenti contrari ai doveri d'ufficio e determina responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni, oltreché responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del lavoratore.

Il Titolo II ed il Titolo III del Codice sono invece dedicati rispettivamente al personale docente-ricercatore e agli studenti.