

## **INDICE**

### **IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE**

### **IL PUBBLICO IMPIEGO**

*Le tappe fondamentali*

### **CONTRATTUALIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPEGO**

### **L'ORGANIZZAZIONE**

*Aspetti generali*

*Aspetti riguardanti le Università*

*La riforma Gelmini (L. 240/2010)*

*La classificazione del personale delle università*

*L'organizzazione amministrativa nello Statuto di Unicam*

*Art. 36 - Organizzazione amministrativa*

*Modelli organizzativi*

### **L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO**

*Art. 5 D.lgs. 165/2001*

*Art 35 D.lgs. 165/2001*

*Articolo 45 D.lgs. 165/2001*

*Art. 51 D.lgs. 165/2001*

*Art. 52 D.lgs. 165/2001*

### **NUOVI ISTITUTI RIGUARDANTI SIA IL PUBBLICO IMPIEGO IN GENERALE SIA L'UNIVERSITÀ**

*Il Codice di comportamento*

*Il Whistleblowing*

### **ALTRE NORME RIGUARDANTI IL PUBBLICO IMPIEGO**

*Le norme in materia di incompatibilità e la loro ratio ispiratrice*

*Gli incarichi sottratti ad autorizzazione*

*Deroche soggettive al regime delle incompatibilità: il personale in part-time c.d. ridotto ed altre ipotesi*

### **ISTITUTI PARTICOLARI DEL CCNL**

*La disciplina specifica del personale inquadrato nella categoria EP*

## **IL LAVORO NELLA COSTITUZIONE**

Nella Costituzione italiana il lavoro occupa uno spazio di rilievo.

L'articolo 1 della Costituzione repubblicana recita: "L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro". La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro.

Va comunque specificato che "diritto al lavoro" (art. 4 Cost.) non implica una offerta di lavoro pubblico bensì l'intervento dello Stato per rimuovere gli ostacoli e promuovere le condizioni che consentano a chiunque di poter entrare nel mercato del lavoro.

Lo Stato ha il compito fondamentale di rimuovere gli ostacoli che impediscano la partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. I lavoratori, d'altra parte, hanno il dovere di svolgere un'attività che permetta il progresso materiale o spirituale della società. Il lavoro viene regolamentato su alcuni principi fondamentali (es. diritto di sciopero, diritto di organizzazione sindacale, previdenza e assistenza sociale, pari opportunità, tutela del lavoro e durata massima della giornata lavorativa) negli articoli 35-40 della Costituzione.

La Costituzione tutela la donna lavoratrice e i minori (art. 37).

A questi si aggiungono gli articoli sul rapporto del lavoro del Libro V del Codice civile e le numerose leggi dell'ordinamento giuridico italiano che hanno modificato il rapporto di lavoro nel corso del tempo. La Costituzione italiana è fondata sul lavoro (art. 1 Cost.) e riconosce al lavoro una funzione di fondamentale importanza.

Il diritto al lavoro è riconosciuto a tutti i cittadini italiani (art. 4 Cost.) e sono promosse tutte quelle condizioni che rendano effettivo tale diritto.

Nella Costituzione la Repubblica Italiana si impegna a rimuovere gli ostacoli che possano limitare l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (articolo 3 comma 2 Cost.).

Inoltre, l'art. 51, ancorché sotto il Titolo IV "Rapporti politici" contiene il passaggio "*Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici*" che può essere interpretato anche come la possibilità per tutti i cittadini, a determinate condizioni, di instaurare un rapporto di lavoro pubblico.

L'art. 28 della Costituzione precisa che "*funzionari e dipendenti dello stato degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti*".

Con riferimento alla Pubblica Amministrazione, gli articoli 97 e 98 illustrano l'organizzazione e l'ordinamento dei pubblici uffici e pubblici impiegati; in particolare, si precisa che agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso (salvo deroghe e modalità espressamente previste dalla legge come, ad esempio, per le assunzioni obbligatorie di soggetti appartenenti a categorie protette) e che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Si consiglia, in particolare, la lettura degli articoli 1, 3, 4, 28, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 51, 54, 97, 98 della Costituzione.

## **IL PUBBLICO IMPIEGO**

Il rapporto di pubblico impiego si configura come volontario (volontà della PA e volontà del dipendente), strettamente personale, bilaterale (sinallagmatico, prestazione lavorativa/corresponsione della retribuzione), di subordinazione.

La fonte normativa principale che disciplina il lavoro pubblico è contenuta nel D.lgs. 30/03/2001 n. 165 così detto Testo Unico sul pubblico impiego. Tuttavia, negli ultimi decenni le fonti contrattuali hanno assunto una rilevanza fondamentale.

La contrattualizzazione del pubblico impiego è definibile come un percorso progressivo che ha avuto inizio negli anni '70 dello scorso secolo e si è concluso negli anni '90. Il fenomeno assume anche la denominazione di privatizzazione del pubblico impiego a significare il passaggio dalla sfera del diritto pubblico a quello del diritto privato.

### Le tappe fondamentali

Legge quadro del pubblico impiego 29 marzo 1983 n. 93.

Si comincia a riconoscere un ruolo alla contrattazione collettiva ai fini di definire la disciplina dei rapporti di lavoro. La fonte di regolamentazione resta formalmente unilaterale perché il contenuto degli accordi collettivi viene recepito in regolamenti.

Legge 23 ottobre 1992, n. 421 («Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale»).

Si realizza lo spostamento del baricentro delle fonti normative del rapporto di pubblico impiego dal potere unilaterale esplicito attraverso regolamenti al potere bilaterale che si traduce nel rapporto tra organizzazioni sindacali e datore di lavoro e che trova la sua sintesi nel contratto collettivo.

La norma fondamentale da cui la privatizzazione ha preso le mosse è l'art. 2 comma 1 del legge 421/1992 che delega il governo a «prevedere, con uno o più decreti, salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate, che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti di cui agli articoli 1, primo comma, e 26, primo comma, della legge 29 marzo 1983, n. 93, siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi.

Il Testo Unico (D.lgs. 165/2001) riproduceva integralmente il contenuto dell'art. 2 del D.lgs. 29/1993, attuativo della legge delega, all'art. 2, commi 2 e 3. L'art 3 conferma che alcune categorie sono escluse dalla privatizzazione e che i relativi rapporti di lavoro restano regolati dai rispettivi ordinamenti (tra questi i professori).

L'art. 2, dedicato alle fonti, ai commi 2 e 3, contiene le norme chiave di tutto il decreto.

Privatizzazione del pubblico impiego: i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto.

Principio della prevalenza della contrattazione collettiva: eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario.

**CONTRATTUALIZZAZIONE DEL PUBBLICO IMPEGO**

I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente (Art. 2 comma 3 D.lgs. 165/2001). I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previsti nel titolo III del D.lgs. 165/2001; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'articolo 45, comma 2 del D.lgs. 165/2001. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva.

Le fonti principali per l'Università, in materia di contrattualizzazione, sono rappresentate dal CCNL relativo al Personale del Comparto Istruzione e Ricerca Triennio 2016 – 2018 e dal CCNL del Personale Appartenente al Comparto Università – quadriennio giuridico 2006-2009 che rispetto al primo è più specifico e resta in vigore per le parti non modificate dal contenuto del CCNL per il Comparto Istruzione e Ricerca. Infatti, per quanto non espressamente previsto dal CCNL del 19/04/2018, continuano a trovare applicazione le disposizioni contrattuali dei CCNL dei precedenti comparti di contrattazione e le specifiche norme di settore, in quanto compatibili con le suddette disposizioni e con le norme legislative, nei limiti del D.lgs. 165/2001 (art. 1 comma 10 del CCNL).

La lettura delle norme contrattuali richiede una lettura combinata tra più norme; ad esempio, come si dirà nel seguito, l'art. 45 del CCNL comparto istruzione e ricerca 2016 – 2018, che riguarda la monetizzazione delle ferie solo all'atto della cessazione del rapporto di lavoro, modifica letteralmente, senza cambiare di molto la sostanza, l'art. 28 del CCNL Comparto Università 2006 – 2009, mentre nell'art. 67 del CCNL comparto istruzione e ricerca 2016 – 2018 abbiamo un contenuto molto innovativo con il quale si introduce e si disciplina il welfare integrativo.

Per il settore delle università statali il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro si applica al personale (sia a tempo indeterminato che determinato, escluso i professori, i ricercatori e i dirigenti) degli atenei e delle altre istituzioni universitarie statali.

Nello specifico, per quanto riguarda CCNL relativo al Personale del Comparto Istruzione e Ricerca Triennio 2016 – 2018, si segnalano le seguenti particolarità.

All'articolo 1 si definisce il campo di applicazione dal CCNL relativo al Personale del Comparto Istruzione e Ricerca Triennio 2016 – 2018 nel quale, tra le amministrazioni pubbliche destinatarie, rientrano le università (vedi allegato art. 1 CCNL 2016-2018).

All'art. 11 del CCNL relativo al Personale del Comparto Istruzione e Ricerca Triennio 2016 – 2018 si ritrovano gli "Obblighi del dipendente" che di seguito si riporta integralmente.

*"1. Il dipendente conforma la sua condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa, antepoendo il rispetto della legge e l'interesse pubblico agli interessi privati propri e altrui. Il dipendente adegua altresì il proprio comportamento ai principi riguardanti il rapporto di lavoro, contenuti nel codice di comportamento di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 e nel codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione.*

*2. Il dipendente si comporta in modo tale da favorire l'instaurazione di rapporti di fiducia e collaborazione tra l'amministrazione e i cittadini.*

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

3. *In tale specifico contesto, tenuto conto dell'esigenza di garantire la migliore qualità del servizio, il dipendente deve in particolare:*

*a) 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;*

*b) rispettare il segreto d'ufficio nei casi e nei modi previsti dalle norme dell'ordinamento ai sensi dell'art. 24 della legge n. 241/1990;*

*c) non utilizzare a fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio;*

*d) nei rapporti con il cittadino, fornire tutte le informazioni cui lo stesso abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e di accesso all'attività amministrativa previste dalla legge n. 241/1990, dai regolamenti attuativi della stessa vigenti nell'amministrazione e dal d.lgs. n. 33/2013 in materia di accesso civico, nonché osservare le disposizioni della stessa amministrazione in ordine al D.P.R. n. 445/2000 in tema di autocertificazione;*

*e) rispettare l'orario di lavoro e adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze; non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del dirigente o del responsabile; presso le Istituzioni scolastiche ed educative, quest'ultimo si identifica con il DSGA;*

*f) durante l'orario di lavoro, mantenere nei rapporti interpersonali e con gli utenti, condotta adeguata ai principi di correttezza ed astenersi da comportamenti lesivi della dignità della persona;*

*g) non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività che ritardino il recupero psico-fisico nel periodo di malattia od infortunio;*

*h) eseguire le disposizioni inerenti all'espletamento delle proprie funzioni o mansioni che gli siano impartite dai superiori; se ritiene che l'ordine sia palesemente illegittimo, il dipendente deve farne rimostranza a chi lo ha impartito, dichiarandone le ragioni; se l'ordine è rinnovato per iscritto ha il dovere di darvi esecuzione; il dipendente non deve, comunque, eseguire l'ordine quando l'atto sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo;*

*i) vigilare sul corretto espletamento dell'attività del personale sottordinato ove tale compito rientri nelle proprie responsabilità;*

*j) avere cura dei locali, mobili, oggetti, macchinari, attrezzi, strumenti ed automezzi a lui affidati;*

*k) non valersi di quanto è di proprietà dell'amministrazione per ragioni che non siano di servizio;*

*l) 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. 62/2013;*

*m) osservare scrupolosamente le disposizioni che regolano l'accesso ai locali dell'amministrazione da parte del personale e non introdurre, salvo che non siano debitamente autorizzate, persone estranee all'amministrazione stessa in locali non aperti al pubblico;*

*n) comunicare all'amministrazione la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni successivo mutamento delle stesse;*

*o) in caso di malattia, dare tempestivo avviso all'ufficio di appartenenza, salvo comprovato impedimento;*

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

*p) astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari o non finanziari propri, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado;*

*q) comunicare all'amministrazione la sussistenza di provvedimenti di rinvio a giudizio in procedimenti penali."*

Ovviamente, oltre ai numerosi obblighi, il dipendente ha degli specifici diritti in qualità di lavoratore:

- diritti patrimoniali come ad esempio la retribuzione, le indennità, ecc.;
- diritti non patrimoniali come ad esempio le ferie, i riposi, il diritto a poter esercitare compiti collegati alla propria qualifica, il diritto alle pari opportunità, ecc.

Si ribadisce che laddove il CCNL Istruzione e Ricerca firmato il 19/04/2018 non sostituisce il CCNL Università del 16/10/2008, quest'ultimo rimane in vigore.

L'articolo 59 e l'articolo 67 del CCNL relativo al Personale del Comparto Istruzione e Ricerca Triennio 2016 – 2018 riguardano delle novità e rispettivamente trattano dell'istituzione di nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione e del welfare integrativo.

Equiparazione del meccanismo di definizione di diritti e doveri dei lavoratori del pubblico impiego e di quelli del settore privato attraverso l'applicazione delle medesime fonti normative e il rinvio per la definizione del contenuto del rapporto alla contrattazione collettiva, fatte salve alcune specificità stabilite dalla legge per il pubblico impiego (per esempio applicazione dello Statuto dei Lavoratori – L. 300/1970).

Fatta eccezione per la fase dell'accesso al lavoro, che in virtù del principio costituzionale, di cui all'art. 97 Cost., dell'accesso per concorso continua ad essere regolata dal diritto amministrativo e ad essere di competenze del giudice amministrativo, il datore di lavoro pubblico agisce con i poteri del privato datore di lavoro ed è sottoposto alle medesime fonti normative e la competenza in caso di contenzioso, sia individuale sia sindacale spetta al giudice civile nella sua funzione di giudice del lavoro.

Attuazione del modello contrattuale: il rapporto di lavoro sorge ed è regolato da contratto individuale di lavoro di diritto privato sottoscritto da entrambe le parti (non più atto di chiamata unilaterale); la contrattazione collettiva nazionale e decentrata definisce i contenuti del rapporto di lavoro e il trattamento economico, cui il contratto individuale fa integrale richiamo.

La cosiddetta «ripubblicizzazione»: il disegno del legislatore della riforma Dlgs 150/2009.

Con il termine «ripubblicizzazione» si intende il passaggio ad un modello nel quale pur restando fermi gli elementi fondamentali del modello basato sulla privatizzazione e sulla contrattualizzazione del pubblico impiego, si inverte il rapporto tra fonte normativa e fonte contrattuale e si dettano su materie importanti attinenti al rapporto di pubblico impiego (per esempio quella delle sanzioni disciplinari) una serie di norme speciali che si applicano solo ai lavoratori del pubblico impiego e che configurano con riferimento a tali materie un ritorno alla regolamentazione unilaterale con disciplina speciale dettata con legge.

La legge 15/2009 è una legge delega al Governo che, come da titolo, si pone l'obiettivo di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e di accrescere trasparenza ed efficienza della PA.

L'art. 1 della legge interviene a modificare il D.lgs 165 2001.

Il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è sostituito dal seguente: "Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi,

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge".

La norma capovolge il rapporto tra fonte unilaterale e fonte contrattuale attraverso la modifica dell'inciso finale (che poi è stato ulteriormente modificato come si dirà). Ove prima si prevedeva sempre la prevalenza della fonte contrattuale collettiva su eventuali disposizioni di legge regolamento o statuto che introducano discipline speciali applicabili solo ai dipendenti pubblici, salvo che la legge non disponesse espressamente il contrario, oggi si prevede che tali eventuali norme speciali siano inderogabili da successivi contratti collettivi a meno che questo non sia espressamente previsto dalla legge.

L'art. 2 commi 2 e 3 del D.lgs. 165/2001 dopo le ultime modifiche risulta essere:

*"2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano o che abbiano introdotto discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate nelle materie affidate alla contrattazione collettiva ai sensi dell'articolo 40, comma 1, e nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, da successivi contratti o accordi collettivi nazionali e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili.*

*3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all' articolo 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dai commi 3-ter e 3-quater dell'articolo 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'articolo 47-bis, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore dal relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva 3-bis.*

*3-bis. Nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile."*

In sostanza, l'ultima modifica, voluta dalla Riforma Madia, sposta nuovamente l'equilibrio a favore del contratto abrogando al termine del comma 2 dell'art. 2 del D.lgs. 165/2001 quell'inciso "solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge"; potremmo parlare di riprivatizzazione, ma forse è il caso di essere prudenti.

## **L'ORGANIZZAZIONE**

### Aspetti generali

Le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, mediante atti organizzativi secondo i rispettivi ordinamenti, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici.

Organizzare significa definire ruoli e responsabilità per raggiungere un comune obiettivo; le amministrazioni pubbliche, tuttavia, devono ispirare la loro organizzazione ai principi del D.lgs. 165/2001.

Si ricorda che, tra le particolari novità introdotte negli ultimi anni (Riforma Madia – D.lgs. 175/2017), il concetto di dotazione organica è stato superato mediante il nuovo strumento del piano triennale dei fabbisogni da adottare in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e delle performance.

Esse ispirano la loro organizzazione ai seguenti criteri:

- a. funzionalità rispetto ai compiti e ai programmi di attività, nel perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità;
- b. ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali da assumersi ai sensi dell'articolo 5, comma 2 (D.lgs. 165/2001);
- 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 degli orari di servizio e di apertura degli uffici con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi dell'Unione europea.

*I poteri di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione*

Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Ad essi spettano, in particolare:

- a. le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- b. la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
- c. la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;
- d. le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;

Ai dirigenti spetta:

- l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno;
- 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, dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, attuazione e gestione dall'altro.

I poteri dei dirigenti sono stabiliti dagli articoli 16 e 17 del d.lgs. 165/2001.

Occorre ricordare la distinzione tra atti di macro e micro organizzazione.

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

Gli atti di macro organizzazione mantengono la propria connotazione pubblicistica (art. 2 D.lgs. 165/2001), quindi, facciamo riferimento essenzialmente a leggi e regolamenti.

Gli atti di micro organizzazione sono, invece, soggetti a regime privatistico in quanto emanati dalla PA quale datore di lavoro nell'organizzazione e nella gestione del rapporto stesso (art. 5 comma 2 D.lgs. 165/2001); tali atti, di diritto privato, disciplinano il funzionamento degli uffici e sono idonei alla gestione del rapporto di lavoro.

Aspetti riguardanti le Università

La riforma Gelmini (L. 240/2010)

Recita l'art. 2 della legge 30/12/2010 n. 240 (cosiddette Legge Gelmini) come segue (riportando alcuni punti)

*“1. Le università statali, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a modificare i propri statuti in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, nel rispetto dei principi di autonomia di cui all'articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, secondo principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all'ateneo, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: ...*

*...b) attribuzione al rettore della rappresentanza legale dell'università e delle funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche; della responsabilità del perseguimento delle finalità dell'università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito; della funzione di proposta del documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, anche tenuto conto delle proposte e dei pareri del senato accademico, nonché della funzione di proposta del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo; della funzione di proposta del direttore generale ai sensi della lettera n) del presente comma, nonché di iniziativa dei procedimenti disciplinari, secondo le modalità previste dall'articolo 10; di ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto; ...*

*...e) attribuzione al senato accademico della competenza a formulare proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture di cui al comma 2, lettera c); ad approvare il regolamento di ateneo; ad approvare, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione, i regolamenti, compresi quelli di competenza dei dipartimenti e delle strutture di cui al comma 2, lettera c), in materia di didattica e di ricerca, nonché il codice etico di cui al comma 4; a svolgere funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di cui al comma 2, lettera c); a proporre al corpo elettorale con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti una mozione di sfiducia al rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato; ad esprimere parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'università; ...*

*...h) attribuzione al consiglio di amministrazione delle funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonché di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività; della competenza a deliberare, previo parere del senato accademico, l'attivazione o soppressione di corsi e sedi; della competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilità,*

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

*nonché, su proposta del rettore e previo parere del senato accademico per gli aspetti di sua competenza, ad approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale di cui alla lettera b) del presente comma; del dovere di trasmettere al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo; della competenza a conferire l'incarico di direttore generale di cui alla lettera a), numero 6), del presente comma; della competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari, ai sensi dell'articolo 10; della competenza ad approvare la proposta di chiamata da parte del dipartimento, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera e), e dell'articolo 24, comma 2, lettera d);...*

*...n) sostituzione della figura del direttore amministrativo con la figura del direttore generale, da scegliere tra personalità di elevata qualificazione professionale e comprovata esperienza pluriennale con funzioni dirigenziali; conferimento da parte del consiglio di amministrazione, su proposta del rettore, sentito il parere del senato accademico, dell'incarico di direttore generale, regolato con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato di durata non superiore a quattro anni rinnovabile; determinazione del trattamento economico spettante al direttore generale in conformità a criteri e parametri fissati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di seguito denominato «Ministro», di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; previsione del collocamento in aspettativa senza assegni per tutta la durata del contratto in caso di conferimento dell'incarico a dipendente pubblico;*

*o) attribuzione al direttore generale, sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione, della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché dei compiti, in quanto compatibili, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; partecipazione del direttore generale, senza diritto di voto, alle sedute del consiglio di amministrazione; ...”*

#### La classificazione del personale delle Università

Il personale non dirigente delle università si articola, sulla base della disciplina pattizia, in quattro categorie: B, C, D e EP (Elevate professionalità).

Alle categorie professionali corrispondono insiemi affini di competenze, capacità e conoscenze necessarie per l'espletamento di una gamma di attività lavorative, a ciascuna delle quali corrisponde un diverso grado di autonomia e responsabilità.

Alla categoria B appartengono i dipendenti che svolgono compiti sulla base di procedure prestabilite e con responsabilità relative alla corretta esecuzione delle stesse; per l'accesso è richiesta la scuola d'obbligo più eventuale qualificazione professionale.

Nella categoria C sono ricompresi i dipendenti che svolgono attività inerenti procedure con diversi livelli di complessità, basati su criteri parzialmente prestabiliti e con grado di responsabilità relativo alla correttezza complessiva delle procedure gestite; per l'accesso a tale categoria è richiesto il diploma di scuola secondaria di secondo grado.

Alla categoria D appartengono i dipendenti che svolgono funzioni implicanti diverse soluzioni non prestabilite con responsabilità connesse alla correttezza tecnico gestionale delle soluzioni adottate; per l'accesso è richiesto il diploma di laurea.

Alla categoria EP appartengono i dipendenti che svolgono funzioni connesse alla soluzione di problemi complessi di carattere organizzativo da professionale con grado di responsabilità relativo alla qualità ed

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

economicità dei risultati ottenuti; per l'accesso a tale categoria è richiesta la laurea e l'abilitazione professionale ovvero la laurea e particolare qualificazione professionale. Nel caso che gli incarichi conferiti richiedano l'iscrizione a ordini professionali, tale personale svolgerà la propria attività in conformità alle normative di professione.

I titoli richiesti dal CCNL per l'accesso alle suindicate categorie sono integrabili dai Regolamenti di Ateneo con eventuali requisiti professionali specifici in relazione alla tipologia dell'attività lavorativa.

Le categorie così individuate si suddividono, a loro volta, nelle seguenti aree funzionali:

- categoria B: Area amministrativa; Area servizi generali e tecnici; Area socio-sanitaria;
- categoria C: Area amministrativa; Area tecnica, tecnico-scientifica ed elaborazioni dati; Area socio-sanitaria; Area biblioteche;
- categoria D: Area amministrativa-gestionale; Area tecnica, tecnico-scientifica ed elaborazione dati; Area socio-sanitaria; Area biblioteche;
- categoria EP: Area amministrativa-gestionale; Area tecnica, tecnico-scientifica ed elaborazioni dati; Area medico-odontoiatrica e socio-sanitaria; Area biblioteche.

Ai sensi dell'art. 52 D.Lgs. 165/2001, lo ricordiamo, 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 e previa, quando occorra, apposita formazione professionale. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro.

*L'organizzazione amministrativa nello Statuto di UNICAM*

*Art. 36 - Organizzazione amministrativa*

*“1. Il Regolamento Generale di Ateneo specifica l'organizzazione funzionale dei servizi ed individua le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità.*

*2. Sotto il profilo gestionale, l'Ateneo è organizzato in centri di gestione autonoma, che provvedono ad assicurare un'amministrazione efficiente ed efficace rispetto agli obiettivi generali definiti dagli organi di governo dell'Università, nell'ambito del bilancio unico d'Ateneo.*

*3. L'amministrazione centrale dell'Ateneo è costituita in centro di gestione autonoma, sotto la responsabilità del Direttore Generale, e si articola in macro-settori, aree e uffici.”*

Si consiglia, in particolare, la lettura degli articoli 1, 2, 3, 4, 13, 15, 18, 19, 27, 28, 36, 40 dello Statuto dell'Università di Camerino.

*Modelli organizzativi*

Oltre all'organizzazione prevista dalla legge e da altre fonti normative, l'Università, come azienda, ha bisogno di adeguare il proprio modello organizzativo per perseguire nuove sfide e raggiungere obiettivi molto spesso diversi dal passato.

Vi è un nuovo ruolo dell'Università nel contesto sociale e un aumento delle aspettative esterne che prevede partnership con enti e istituzioni, risposte a nuove necessità del territorio, molto spesso fondamentali in territori deboli e che vivono emergenze difficili (si pensi all'emergenza sisma).

Si va verso la cultura del servizio e verso la soddisfazione dell'utente finale più che alla formale realizzazione di una funzione pubblica basata su procedimenti amministrativi soltanto corretti e rispondenti alla legge.

La maggiore competitività degli Atenei e la necessità di comparazione continua, con Atenei italiani e stranieri, richiede un adeguamento del modello organizzativo.

Il finanziamento competitivo, non solo rispetto alle regole ministeriali previste dal fondo di finanziamento ordinario, riguarda oramai anche la competizione internazionale sui progetti e la collaborazione con imprese private.

Anche l'evoluzione normativa ha richiesto e richiede continui adeguamenti del modello organizzativo (contabilità economico patrimoniale, bilancio unico, sistema di valutazione della qualità, ecc.).

Tutto ciò ha richiesto e richiede, al personale, competenze sempre più qualificate e specialistiche, ma anche trasversali con una capacità di programmare, innovare e gestire il quotidiano con dinamismo.

Certamente va tenuto conto che il turn over negativo del personale (avutosi in special modo nel decennio di riforme), le criticità del cambio generazionale e altri fattori richiedono anche una nuova valorizzazione dei lavoratori pubblici con garanzie e trattamenti retributivi adeguati, senza i quali non sarà facile costruire modelli organizzativi competitivi.

## **L'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO**

### Art. 5 D.lgs. 165/2001

*"1. Le amministrazioni pubbliche assumono ogni determinazione organizzativa al fine di assicurare l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa.*

*2. Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9."*

### Art 35 D.lgs. 165/2001

*"1. L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro..."*

### Articolo 45 Trattamento economico

*"1. Il trattamento economico fondamentale ed accessorio fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47-bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi.*

*2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi.*

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

3. I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:

- a. alla performance individuale;
- b. alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;
- c. all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.

3-bis. Per premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro.

4. I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori.

5. Le funzioni ed i relativi trattamenti economici accessori del personale non diplomatico del Ministero degli affari esteri, per i servizi che si prestano all'estero presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e le istituzioni culturali e scolastiche, sono disciplinati, limitatamente al periodo di servizio ivi prestato, dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché dalle altre pertinenti normative di settore del Ministero degli affari esteri.”

Art. 51 D.lgs. 165/2001

“1. Il rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è disciplinato secondo le disposizioni degli articoli 2, commi 2 e 3, e 3, comma 1.

2. La legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni, si applica alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti.”.

La Legge 20 maggio 1970 n. 300 è il cosiddetto Statuto dei Lavoratori.

Art. 52 D.lgs. 165/2001

“1. 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 delle procedure selettive di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a). L'esercizio di fatto di mansioni non corrispondenti alla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del lavoratore o dell'assegnazione di incarichi di direzione.”

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

- a. nel caso di vacanza di posto in organico, per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti come previsto al comma 4;
- b. nel caso di sostituzione di altro dipendente assente con diritto alla conservazione del posto, con esclusione dell'assenza per ferie, per la durata dell'assenza.”.

Le mansioni sono l'insieme dei compiti e delle concrete operazioni che il lavoratore è chiamato ad eseguire.

### Ciclo di gestione della performance

La valutazione del personale è una procedura organica e sistematica diretta ad assicurare che su ogni dipendente si svolga periodicamente un giudizio per valutare e individuare, secondo criteri omogenei, il rendimento e le caratteristiche di esecuzione del lavoro.

Viene redatto il Piano della performance, si procede poi alla misurazione e al monitoraggio della performance per arrivare alla relazione sulla performance.

## **NUOVI ISTITUTI RIGUARDANTI SIA IL PUBBLICO IMPIEGO IN GENERALE SIA L'UNIVERSITÀ**

### *Il Codice di comportamento*

La materia disciplinare, nel lavoro pubblico, è regolamentata sia da fonti di rango legislativo, in particolare dal D.Lgs. 165/2001 e dal Codice di comportamento generale, D.P.R. 62/2013, sia dalla contrattazione collettiva per i vari comparti. In materia, nello specifico, ricordiamo che le norme del D.Lgs. 165/2001 hanno carattere imperativo, ossia trovano applicazione per tutti i dipendenti privatizzati, e che la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è regolamentata, pur nella cornice delineata dal D.Lgs. 165/2001, dalla disciplina pattizia.

L'art. 54 D.Lgs. 165/2001 (sostituito dalla L. 190/2012, cd. legge anticorruzione), ha attribuito all'esecutivo il compito di definire un nuovo codice di comportamento dei pubblici dipendenti per assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione della corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.

Tale codice deve contenere una apposita sezione dedicata ai doveri della dirigenza e comunque deve prevedere per tutti i dipendenti il divieto di chiedere o accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità in connessione con lo svolgimento delle proprie funzioni; ammessi solo i regali di modico valore. La violazione dei doveri menzionati dal codice è fonte di responsabilità disciplinare nonché rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile nel caso essa sia collegata alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti.

Con il D.P.R. 16-4-2013, n. 62 è stato, dunque, emanato il nuovo Codice di comportamento dei pubblici dipendenti; questo, poi, deve essere a sua volta integrato con un codice di comportamento a livello di ogni singola amministrazione. Ad esempio, l'università di Camerino, con DR n. 16 del 3 febbraio 2015) ha emanato il proprio Codice Etico e di Comportamento.

### Il Whistleblowing

L'espressione «whistleblowing» indica generalmente la condotta di chi denuncia attività illecite o fraudolente all'interno di un'organizzazione pubblica o privata.

Si tratta di un istituto di origine anglosassone, introdotto nell'ordinamento e in un primo momento solo per il pubblico impiego dalla legge anticorruzione, L. 190/2012 (che aveva inserito il nuovo art. 54bis nel D.Lgs. 165/2001) e poi estesa anche al settore privato mediante la L. 30-11-2017, n. 179, contenente disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato.

Ai sensi dell'art. 54bis T.U. (vedi allegato art.54 bis D.lgs. 165/2001) pubblico impiego, è previsto che il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (A.N.AC.), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

L'adozione di misure ritenute ritorsive nei confronti del segnalante va comunicata all'A.N.AC. o dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'A.N.AC., a sua volta, deve informare il Dipartimento della Funzione pubblica o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza.

L'identità del segnalante non dovrebbe essere rivelata. Questo vale sia per il procedimento disciplinare, che per quello penale e contabile; allo stesso modo, la segnalazione è sottratta all'accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge sul procedimento amministrativo, L. 241/1990. Tuttavia, per consentire il diritto alla difesa all'incolpato sia in sede penale sia in sede disciplinare, dopo la fase istruttoria può essere necessario rendere nota l'identità del segnalante.

L'A.N.AC., sentito il Garante per la protezione dei dati personali, deve adottare apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, che prevedano l'utilizzo di modalità anche informatiche e promuovano il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza dell'identità del segnalante e per il contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

## **ALTRE NORME RIGUARDANTI IL PUBBLICO IMPIEGO**

### *Le norme in materia di incompatibilità e la loro ratio ispiratrice*

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

Il fondamento di tale divieto, che permane anche in un sistema "contrattualizzato", a rimarcare la peculiarità dell'impiego presso la pubblica amministrazione, si rinviene nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore di lavoro pubblico, espresso dall'art. 98, co. 1 Cost., in forza del quale "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione". La norma, da intendersi nel senso che i dipendenti pubblici non devono essere portatori di interessi partigiani alternativi o configgenti a quelli della pubblica amministrazione, è funzionale alla realizzazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), che risulterebbero vanificati dall'espletamento da parte dei dipendenti medesimi di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto. Centri di interesse alternativi all'ufficio pubblico rivestito, implicanti attività caratterizzate da intensità, continuità e professionalità, 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 extralavorative del dipendente che si pongano in concorrenza con l'attività del datore di lavoro (art. 2105 cod. civ.): solo in tale evenienza il lavoratore si espone a forme di responsabilità disciplinare (art. 2106 cod. civ.), mentre ogni altro "doppio lavoro" è compatibile.

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

La normativa di riferimento in materia è costituita dall'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che richiama altre disposizioni precedenti, tra cui gli articoli 60-65 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e l'art.1, commi 56-60 della l. 23 dicembre 1996, n. 662.

Le suddette disposizioni operano una tripartizione tra:

1. incompatibilità assolute;
2. attività autorizzabili;
3. attività sottratte all'autorizzazione.

**Gli incarichi sottratti ad autorizzazione**

Sono sottratti al regime autorizzatorio i compensi derivanti:

- a. dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
- b. dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
- c. dalla partecipazione a convegni e seminari;
- d. da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
- e. da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;
- f. da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;
- g. da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e ricerca scientifica.

Per quanto concerne gli incarichi di consulente tecnico d'ufficio svolti da un dipendente pubblico per conto dell'autorità giudiziaria, il Ministero di Grazia e Giustizia (circolare 4 gennaio 1999) ha espressamente escluso la necessità dell'autorizzazione, in considerazione della peculiarità dell'incarico, in cui prevale il profilo del dovere verso l'autorità giudiziaria, nonché della necessità di tutelare l'indipendenza del magistrato attraverso la garanzia della libera scelta del proprio consulente, che risulterebbe compromessa laddove fosse subordinata ad un'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza.

**Deroghe soggettive al regime delle incompatibilità: il personale in part-time c.d. ridotto ed altre ipotesi**

Accanto a deroghe oggettive al regime delle incompatibilità per il pubblico dipendente l'attuale ordinamento (art. 1, co. 56-58-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, richiamato dall'art. 53 del d.lgs. n. 165/01) prevede deroghe soggettive a favore del personale in part-time c.d. ridotto (vale a dire con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno).

L'art. 1, co. 56, della l. n. 662 del 1996, stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 58, co. 1, del d.lgs. n. 29/93 (oggi art. 53 del d.lgs. n. 165/01), nonché le disposizioni di legge e di regolamento che vietano l'iscrizione in albi professionali non si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno.

In virtù di tali norme, ai soli lavoratori in part-time ridotto, è consentito lo svolgimento di altre attività di lavoro autonomo o subordinato e l'iscrizione ad albi professionali.

Tuttavia, il dipendente in part-time ridotto può iscriversi in qualsiasi albo professionale salvo quello degli avvocati (per i quali è stata reintrodotta una limitazione).

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

Infine, un'altra importante deroga è stabilita dalla l. 4 novembre 2010, n. 183, il cui art. 18, co. 1, dispone che i dipendenti pubblici possono essere collocati in aspettativa, senza assegni e senza decorrenza dell'anzianità di servizio, per un periodo massimo di dodici mesi, anche per avviare attività professionali e imprenditoriali. Il co. 2 precisa che nel suddetto periodo non si applicano le disposizioni in tema di incompatibilità di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 165/01. 10

**ISTITUTI PARTICOLARI DEL CCNL**

**La disciplina specifica del personale inquadrato nella categoria EP**

Per l'elevato contenuto di professionalità richiesto al personale inquadrato nella categoria EP, questo è stato regolamentato dalle disposizioni specifiche contenute negli articoli 71-72 del CCNL 2006-2009 (già arti. 33-38 del CCNL 2000-2005).

Nella citata fonte negoziale si legge, infatti, che il personale inquadrato nella categoria Elevate Professionalità costituisce una risorsa fondamentale per il perseguimento degli obiettivi delle amministrazioni; di qui discende l'assoggettamento a norme peculiari, rappresentando un'area di particolare interesse sotto il profilo contrattuali

L'orario di lavoro per tale categoria si articola in 36 ore settimanali medie trimestrali e la presenza in servizio viene assicurata correlandola (in modo flessibile) alle esigenze della struttura di appartenenza, all'espletamento dell'incarico affidato e ai programmi da realizzare. La regolamentazione degli incarichi è contenuta nell'art. 75 CCNL 2006-2009 (già art. 37 del CCNL 2000-2005), a norma del quale le amministrazioni conferiscono al personale della categoria EP incarichi comportanti particolari responsabilità gestionali ovvero funzioni professionali richiedenti l'iscrizione ad ordini professionali o comunque alta qualificazione e specializzazione.

Di particolare interesse la previsione dell'art. 73 CCNL 2006-2009, che introduce la formazione e l'aggiornamento degli EP come metodo permanente teso ad assicurare il costante adeguamento delle competenze allo sviluppo del contesto culturale, tecnologico, organizzativo di riferimento. La partecipazione ad iniziative di formazione viene, ad ogni modo, considerata servizio utile a tutti gli effetti.

**Art. 71 Categoria EP (art. 60 CCNL 9.8.200 e art. 33 CCNL 27.01.05)**

*“1. Il personale inquadrato nella categoria EP (Elevate Professionalità), destinatario della presente sezione, costituisce una risorsa fondamentale per il perseguimento degli obiettivi delle amministrazioni. Pertanto esso rappresenta un'area di particolare interesse sotto il profilo contrattuale.*

*2. Nel caso in cui le amministrazioni conferiscano al personale inquadrato nella categoria EP incarichi comportanti funzioni professionali che richiedono l'iscrizione a ordini professionali, tale personale svolgerà la propria attività in conformità alle normative che disciplinano le rispettive professioni, rispondendone a norma di legge, e secondo i singoli ordinamenti professionali, con l'assunzione delle conseguenti responsabilità.”*

**Art. 72 – Orario di lavoro (art. 34 CCNL 27.01.05 e art.10, lett. g, del CCNL 28.03.06)**

*“1. Nell'ambito dell'assetto organizzativo delle Amministrazioni, il personale inquadrato nella categoria EP assicura la propria presenza in servizio e organizza il proprio tempo di lavoro correlandoli in modo flessibile, anche rispetto alla durata della presenza giornaliera, alle esigenze della struttura, all'espletamento dell'incarico affidatogli e ai programmi da realizzare.*

**Categoria EP**

*Aspetti organizzativi alla luce della vigente normativa sul pubblico impiego e sulle università e dello Statuto di Ateneo*

---

2. *L'orario di lavoro è di 36 ore settimanali medie nell'arco di un trimestre. Eventuali assenze riferibili alla fruizione di permessi retribuiti vengono conteggiate in misura di sei ore giornaliere in caso di orario articolato su sei giorni, in misura di sette ore e 12 minuti in caso di orario articolato su cinque giorni settimanali.*

3. *Qualora lo svolgimento dell'attività istituzionale debba realizzarsi al di fuori della sede di servizio, tale circostanza sarà autocertificata dall'interessato con cadenza mensile.*

4. *L'eventuale superamento del monte ore trimestrale di cui al comma 2, sarà recuperato nel trimestre successivo."*

**Art. 73 – Formazione e aggiornamento (art. 35 CCNL 27.01.05)**

*"1. La formazione e l'aggiornamento professionale del personale della categoria EP sono assunti dalle Amministrazioni come metodo permanente teso ad assicurare il costante adeguamento delle competenze allo sviluppo del contesto culturale, tecnologico e organizzativo di riferimento; conseguentemente, la partecipazione alle iniziative di formazione inserite in appositi percorsi anche individuali, su proposta degli interessati o comunque, concordati con gli organi statutari e/o con i dirigenti, viene considerata servizio utile a tutti gli effetti e i relativi oneri sono a carico della Amministrazione.*

*2. Fino ad un massimo di 36 ore annue retribuite, da utilizzare in periodi compatibili con le esigenze di servizio, al personale di cui al presente articolo può essere consentita la partecipazione a qualificate iniziative di aggiornamento professionale e formazione. L'Amministrazione deve formalizzare un eventuale, motivato diniego entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione fatta dall'interessato. Qualora l'Amministrazione riconosca l'effettiva connessione di tali iniziative con l'attività di servizio, può, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, contribuire anche integralmente alla spesa sostenuta e debitamente documentata."*

**Art. 74 – Attività di ricerca e di studio (art. 36 CCNL 27.01.05)**

*"1. Le Amministrazioni favoriscono la partecipazione del personale di categoria EP ai progetti di ricerca finanziati da committenti pubblici o privati, all'interno delle strategie e dei piani delle Amministrazioni stesse.*

*2. Il personale della categoria EP ha diritto ad essere riconosciuto autore o coautore delle ricerche cui lavora. Salvo che l'Amministrazione non ritenga di pubblicare i risultati della ricerca nell'ambito dei propri programmi editoriali, l'autore ha diritto alla pubblicazione in proprio, fatto salvo l'eventuale vincolo di segretezza.*

*3. Le Amministrazioni considerano di particolare interesse ai fini dell'arricchimento professionale lo svolgimento da parte del personale della categoria EP, delle attività elencate all'art. 53, comma 6, lettere da a) a f), del D. Lgs. n. 165/2001, senza utilizzare le strutture dell'Amministrazione stessa e fuori dell'orario di lavoro."*