



# UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2016

(D.D. Prot. n. 55089 del 30 ottobre 2017)

Corso di formazione - Categoria C

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

4 dicembre 2017

**Il lavoro pubblico “contrattualizzato” tra comportamenti organizzativi e sistemi  
relazionali**

*Davide Fiumicelli*

## Indice

1. Introduzione .....	3
2. La pubblica amministrazione .....	3
3. Il principio di separazione tra “politica” e “amministrazione” .....	5
4. Atti amministrativi e atti di gestione .....	6
5. Il rapporto di lavoro pubblico “contrattualizzato” .....	8
6. Le mansioni .....	10
7. Innesti normativi di matrice “pubblicistica” nell’organizzazione del lavoro: i Codici di comportamento .....	11
7.1. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici .....	12
7.2. Il Codice di comportamento dell’Università di Pisa .....	13
8. “Fattori psicologici” e svolgimento delle funzioni da parte del dipendente .....	15

## **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**

Nel sistema ordinamentale delineato nella Costituzione, la funzione amministrativa è finalizzata alla concreta realizzazione degli interessi pubblici, individuati dal potere politico e successivamente assegnati dal potere legislativo alla pubblica amministrazione.

Dal punto di vista “soggettivo”, la titolarità di tale funzione è riconosciuta allo Stato-Amministrazione e agli enti pubblici autarchici sia territoriali (Regioni, Province, ecc.) che istituzionali/funzionali (Università, Camere di commercio, ecc.), che la esplicano mediante 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 amministrativo (atto amministrativo conseguente ad un procedimento amministrativo, adottato nella forma di decreto, disposizione, lettera o altra modalità espressa, diretto a produrre effetti giuridici nella sfera giuridica di uno o più soggetti determinati), espressione del “potere autoritativo” dell’amministrazione, con il quale la pubblica amministrazione si rapporta al cittadino in una posizione di supremazia;
- mediante contratto, istituto tipico del diritto privato che, come manifestazione dell’agire consensuale, realizza un rapporto su un livello paritario tra autorità pubblica e cittadino.

In ogni caso, indipendentemente dallo strumento utilizzato, l’attività della pubblica amministrazione è “vincolata”, nel senso che 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 (inteso come pluralità di atti amministrativi che si susseguono nel tempo e sono diretti all'adozione di un provvedimento finale), e provvedimenti successivi.

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”*. La riserva di legge contenuta nella disposizione presiede a tutto l'impianto organizzativo e funzionale della pubblica amministrazione, e si traduce in un riparto di competenze, alla luce del principio di legalità, tra il potere legislativo e il governo-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” è un principio che impronta di sé l'azione della pubblica amministrazione e va inteso come equidistanza dell'amministrazione rispetto a tutti i soggetti, pubblici o privati, che interagiscono con essa, nonché come la capacità, nell'espletamento delle proprie funzioni, di raggiungere un grado di astrazione tale da far prevalere sempre e comunque l'interesse pubblico.

Un principio che, in altri termini, si sostanzia nell'applicazione sul piano amministrativo del principio di eguaglianza (di cui all'art. 3 Cost.).

A tali principi la normativa di livello primario 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, in esecuzione dei precetti costituzionali alla luce delle regole del giusto procedimento (che garantisce il diritto di partecipazione degli interessati all'atto amministrativo) e dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi. Inoltre, come espressione del principio di buon andamento, rilevano 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 principio di separazione tra "politica" e "amministrazione"**

Il principio di separazione tra "politica" e "amministrazione" costituisce il corollario dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione sanciti dalla Costituzione, che devono ispirare atti e comportamenti adottati dagli amministratori e dai dipendenti pubblici, anche dopo la privatizzazione dei rapporti di lavoro.

L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra tuttavia un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra "politica" e "amministrazione", ledano l'imparzialità stessa della pubblica amministrazione.

Il suddetto principio di separazione (funzionale e non gerarchica) tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione assolve inoltre anche alla necessità che nell'ordinamento degli uffici siano determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

La separazione funzionale determina distinti piani di competenza:

- regolatoria/programmatoria generale per gli organi di indirizzo;
- gestionale/attuativa per i dirigenti.

Si incide pure sul grado di discrezionalità amministrativa negli atti/provvedimenti (decescente dagli organi ai dirigenti) e sulla natura giuridica degli atti (normativi/amministrativi per gli organi e gestionali/negoziali per i dirigenti).

Importante, sul punto, sottolineare anche:

- la presenza di disposizioni limitative dei poteri degli organi di indirizzo, che sottrae all'autorità politica la possibilità di incidere, per ragioni di merito, sugli atti dei dirigenti;
- la responsabilità del dirigente per inosservanza delle direttive (qualora) impartitegli (naturalmente il potere di direttiva degli organi di indirizzo è discrezionale e non obbligatorio, sicché i dirigenti devono svolgere, nel settore/ufficio di cui sono titolari, l'attività amministrativa e gestionale anche in assenza di direttive).

Il principio di separazione tra “politica” e “amministrazione”, inoltre, si interseca anche con l'ottica del servizio esclusivo alla Nazione cui è preposto il dipendente pubblico (di cui all'art. 98 Cost.), dato che il meccanismo di origine statunitense del c.d. “*spoil system*” (in base al quale coloro che sono preposti ai più alti livelli dirigenziali decadono automaticamente al subentro di una nuova classe politica al Governo) è alquanto attenuato e depotenziato nel nostro ordinamento.

#### **4. Atti amministrativi e atti di gestione**

La disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è fondata esclusivamente su fonti di diritto pubblico per il personale non contrattualizzato e, da ormai venticinque anni, su fonti sia di diritto pubblico sia di diritto privato per il personale “contrattualizzato”. Una diversificazione del regime del rapporto che non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità dei dipendenti pubblici, dato che per questi (dirigente o no) non è presente in generale - come accade invece per altre specifiche categorie, come i magistrati o i professori universitari - una garanzia costituzionale da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare. La scelta tra un regime e l'altro resta perciò affidata alla discrezionalità del legislatore, da esercitarsi in vista della più efficace ed armonica realizzazione dei fini e dei principi che concernono l'attività e l'organizzazione della pubblica amministrazione (in particolare, con riferimento al corretto bilanciamento tra i due termini dell'art. 97 Cost., imparzialità e buon andamento).

Per i lavoratori pubblici “contrattualizzati”, le amministrazioni esercitano i poteri loro attribuiti dalla legge con strumenti di diritto pubblico e con strumenti di diritto privato.

Nel corso del tempo, la dottrina e la giurisprudenza hanno cercato di individuare quali siano gli atti amministrativi (rimasti nel diritto pubblico) e gli atti di gestione (transitati nel diritto privato), collocando di volta in volta gli atti in contesa nell'uno o nell'altro dei due insiemi. Una individuazione che è determinante per stabilire le regole da applicare in tema di competenza alla adozione, di procedimento da seguire e relativo regime di impugnazione.

In particolare:

- gli atti di “macro-organizzazione” sono adottati dall'ente in forza dell'esercizio del proprio potere autoritativo e restano perciò nell'alveo pubblicistico;
- gli atti di “micro-organizzazione” non partecipano all'azione autoritativa, passando nell'alveo privatistico, pur restando funzionalizzati al perseguimento dell'interesse pubblico.

Appare opportuno fornire alcuni esempi sul punto, desumibili da recenti decisioni giurisprudenziali:

- un atto regolamentare di normazione sub-primaria è atto di diritto pubblico, pertanto rientrante nella giurisdizione amministrativa generale di legittimità;
- un provvedimento di graduazione delle funzioni ha natura di atto di macro-organizzazione ed integra un elemento costitutivo della parte variabile della retribuzione di posizione;
- l'istituzione, l'accorpamento e la soppressione di uffici dirigenziali, i modi di conferimento della loro titolarità, la determinazione delle dotazioni organiche sono da ricondursi agli atti di macro-organizzazione impugnabili dinanzi al giudice amministrativo per far valere il non corretto esercizio della discrezionalità amministrativa;
- la deliberazione di approvazione del fabbisogno del personale rientra nel novero degli atti riconducibili alle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, cioè degli atti di cd. macro-organizzazione.

Diversamente dai Regolamenti, che sono soggetti al regime tradizionale di pubblicità, gli atti a contenuto generale sono soggetti a trasparenza/accessibilità, in ragione di quanto previsto dal decreto legislativo n. 33/2013 (e successive modifiche), con particolare attenzione all'art. 12 co. 1 secondo periodo secondo cui *“sono altresì pubblicati le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto, previsto dalla legge o comunque adottato, che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta, le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2-bis, della legge n. 190 del 2012, i documenti di programmazione strategico-gestionale e gli atti degli organismi indipendenti di valutazione”*.

## 5. Il rapporto di lavoro pubblico “contrattualizzato”

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 non economico, in virtù del quale il primo pone la propria attività, in modo continuativo e volontario, al servizio dell'ente stesso, dietro corresponsione di una retribuzione.

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.

Per quanto la materia del pubblico impiego non trovi una disciplina organica e completa tra le norme costituzionali, sono presenti comunque varie disposizioni che assumono una particolare rilevanza sul punto:

- il principio dell'accesso ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza (art. 51 Cost.);
- il dovere di adempiere con onore alle pubbliche funzioni e di porsi al servizio esclusivo della Nazione (artt. 54 e 98 Cost.);
- la riserva di legge inerente all'organizzazione dei pubblici uffici e il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.);
- la formazione professionale dei lavoratori, il profilo retributivo e la tutela dei minori e delle donne nel rapporto di lavoro (artt. 35, 36 e 37 Cost.);
- la responsabilità diretta dei dipendenti pubblici, il diritto di sciopero e gli altri diritti sindacali (artt. 28, 29 e 40 Cost.).

L'art. 97, co. 2 Cost., stabilisce al riguardo che *“nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”*. Per funzionari si intende qua le persone fisiche che esercitano una funzione amministrativa, dotati di potere di gestione ed organizzazione, che fanno parte in pianta organica della pubblica amministrazione, cui sono legati da un rapporto di servizio (rapporto giuridico, con il quale il soggetto viene incardinato nell'organizzazione dell'amministrazione) e da un rapporto organico.

L'art. 97, co. 3 Cost., afferma poi 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”*. Da notare sul punto che la legislazione successiva è andata ben oltre il dettato costituzionale, equiparando di fatto ai cittadini italiani e agli italiani non appartenenti alla Repubblica anche i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (sempre però che l'accesso ai posti di lavoro non sia presso amministrazioni pubbliche che implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero attengono alla tutela dell'interesse nazionale).

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 in costanza di rapporto di lavoro.

Il fondamento di tale divieto, che permane anche in un sistema “contrattualizzato” (la legge n. 421/1992 rappresenta il punto di partenza del processo di privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico), 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., ai sensi 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 extra-lavorative del dipendente che si pongano in concorrenza con l'attività del datore di lavoro (art. 2105 codice civile): solo in tale evenienza il

lavoratore si espone a forme di responsabilità disciplinare (art. 2106 c.c.), mentre ogni altro “doppio lavoro” è compatibile.

## **6. 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 dell’obbligazione lavorativa. La relativa disciplina è recata dall’art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001, ai sensi del quale 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, però, il lavoratore ha diritto al trattamento previsto per la qualifica superiore, per il periodo di effettiva prestazione; al di fuori di esse, si ricorda invece che 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.

Vige invece, in generale, il divieto per la P.A. di adibire il lavoratore a mansioni inferiori, integrando tale ipotesi un “illegittimo demansionamento”, anche se alcune rare e limitate eccezioni sono possibili in caso in cui la sottoutilizzazione del dipendente abbia carattere meramente temporaneo e provvisorio o sia conseguente all’avvio di una nuova struttura operativa.

Il lavoro subordinato nell’Università è inoltre 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.

L’art. 78 del CCNL stabilisce di conseguenza che alle categorie professionali corrispondono *“insiemi affini di competenze, conoscenze e capacità necessarie per l’espletamento di una gamma*

*di attività lavorative, descritte, secondo il diverso grado di autonomia e di responsabilità, attraverso apposite declaratorie*". Ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo n. 165/2001, 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'assegnazione temporanea di mansioni proprie delle categoria immediatamente superiore costituisce il solo atto lecito di esercizio del potere modificativo (regolata come già detto dall'art. 52 del d.lgs. n.165/2001, come integrato dall'art. 24 del CCNL).

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.

## **7. Innessi normativi di matrice “pubblicistica” nell’organizzazione del lavoro: i Codici di comportamento**

Un peculiare innesto normativo di matrice “pubblicistica” nell’organizzazione del lavoro, regolata sia dal diritto pubblico sia dal diritto privato, alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche si è avuto 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.

La legge è intervenuta incidendo sulla legislazione extra-penale con finalità prevalentemente prevenzionistiche e strumenti di auto-analisi agendo molto sull'etica dei dipendenti pubblici, già irrigidita nel 2009 con la c.d. "riforma Brunetta".

L'art. 1, co. 44, della legge, ha difatti riscritto l'art. 54 del decreto legislativo n. 165/2001, stabilendo, in primo luogo, 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, aprendo a una stratificazione normativa di fonti unilaterali e non contrattuali. La legge non ha dichiarato la tipologia né la natura giuridica dei Codici degli enti, né ha fornito indicatori significativi al riguardo, salvo indicarne la finalità che è quella di identificare ulteriori doveri di comportamento, scelti in rapporto alle specifiche funzioni attribuite e alla relativa organizzazione.

Da ricordare sul punto come due anni prima, per quanto riguarda nello specifico le Università, sia stato anche introdotto l'obbligo di adottare un Codice etico per l'intera comunità (personale docente - pubblico, personale tecnico e amministrativo - contrattualizzato, collaboratori, studenti e dottorandi), la cui approvazione è di competenza del Senato accademico.

### **7.1. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**

Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, emanato con il D.P.R. n. 62/2013, contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite, e comunque 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;
- 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, che integri e specifichi quanto previsto da quello emanato con D.P.R. n. 62/2013; è su questa base che l'Università di Pisa ha emanato il proprio Codice di comportamento.

## **7.2. Il Codice di comportamento dell'Università di Pisa**

Con il Codice di comportamento dell'Università di Pisa (adottato in attuazione dell'art. 54, co. 5, del decreto legislativo n. 165/2001, integrando e specificando i contenuti e le direttive di cui al Regolamento recante "*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*", a norma dell'art. 54 del medesimo decreto), vengono indicati in concreto i comportamenti consoni e quelli vietati al personale dell'Ateneo.

Il Codice si applica a tutto il personale dipendente, a tempo determinato e indeterminato, tecnico e amministrativo, compresi i collaboratori ed esperti linguistici, ai tecnologi, ma per il personale in regime di diritto pubblico le norme previste costituiscono meri "*principi generali di comportamento*".

L'art. 3 contiene i principi generali, in base ai quali il comportamento del lavoratore deve essere ispirato:

- a principi morali (integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità, ragionevolezza);

- al senso del bene comune (il non utilizzo a fini privati di informazioni di cui si dispone per ragioni d'ufficio);
- ai principi di economicità, efficienza ed efficacia;
- alla garanzia di parità di trattamento nei confronti di tutte le persone con le quali si entra in contatto;
- all'astensione dal compiere azioni discriminatorie.

Gli articoli successivi, invece, stabiliscono prescrizioni più dettagliate, relativamente ad alcuni doveri tipici del pubblico dipendente.

L'art. 4, ad esempio, sancisce il divieto di chiedere regali per sé o per altri, nonché di accettare regali (salvo quelli di modesto valore, ossia orientativamente non superiore a 150 euro), così come il dovere di informare il Responsabile della prevenzione della corruzione di quanto avvenuto (pena la responsabilità disciplinare).

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. 5);
- la presenza di un conflitto di interesse (anche solo potenziale) tra l'attività svolta e un proprio tornaconto (art. 7) e i possibili interessi finanziari (art. 6).

Importanti, inoltre, risultano i doveri del dipendente in tema di normativa anticorruzione (art. 8) e di trasparenza (art. 9), dovendo svolgere i propri compiti assicurando la massima tracciabilità nei processi decisionali.

Ulteriori elementi previsti dal Codice risultano, da ultimo:

- il divieto di usare il nome, il logo e il marchio dell'Ateneo nell'ambito di rapporti privati (art. 10);
- il dovere di adottare comportamenti adeguati durante il servizio (art. 11) e nel relazionarsi con il pubblico (art. 12);
- i doveri in tema di stipula di contratti e altri atti negoziali per conto dell'Ateneo (art. 14).

L'art. 16, infine, stabilisce che *“ai sensi di quanto previsto dall'art. 16 del Codice di comportamento nazionale, la violazione degli obblighi in esso previsti, di quelli previsti dal presente Codice nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal codice nazionale e dal Piano triennale di prevenzione della corruzione, 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, secondo quanto previsto dal D.lgs. 165/2001 e dai Contratti collettivi nazionali di lavoro, ove applicabili. La violazione degli obblighi*

*suddetti può dar luogo, altresì, a responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile del lavoratore”.*

## **8. “Fattori psicologici” e svolgimento delle funzioni da parte del dipendente**

Non sono solo le disposizioni previste nella normativa che influiscono sulle funzioni del dipendente pubblico e sulle modalità con le quali ci si approccia alle stesse; anche i “fattori psicologici” hanno un impatto non trascurabile, influenzando sui comportamenti organizzativi.

Si tratta di quelle azioni non imposte o dovute, che sta al singolo decidere se adottare o meno, e che possono influire sulla soddisfazione che può trarsi dalla prestazione lavorativa e inerenti il grado di benessere lavorativo.

Da questo punto di vista, appare in particolare significativo il profilo legato alle emozioni ed alla loro corretta gestione.

Le emozioni, che altro non sono che reazioni umane complesse prodotte a fronte di successi e fallimenti personali, hanno difatti un ruolo determinante nella vita organizzativa di un ente. Le emozioni, siano esse positive o negative, influiscono sull’equilibrio psichico del dipendente, agendo sul possibile insorgere dello stress e sul modo in cui l’individuo risponde a esso. Quella che viene definita “intelligenza emotiva”, ossia la capacità di autogestirsi e di interagire con gli altri in modo maturo e costruttivo, serve allora proprio a prendersi cura non solo delle emozioni positive, ma anche e soprattutto di quelle negative, tentando di non reprimerle ma di comprenderne la funzione in modo da ridurne la portata potenzialmente “distruttiva” (cercando di valorizzarne al contrario la portata “costruttiva”). Da questo angolo prospettico, anche la gestione dei processi di cambiamento (della prestazione lavorativa, delle modalità del suo espletamento, dei colleghi con i quali svolgerla quotidianamente), sempre presenti all’interno di assetti organizzativi complessi quali quelli delle università, risulta un elemento non trascurabile con il quale ogni dipendente deve sapersi confrontare, cercando di affrontare il processo in modo propositivo.

Importante, inoltre, anche il profilo della gestione dello stress che, in ambito lavorativo, può nascere per cause legate all’individuo, ad aspetti relazionali o a necessità organizzative; uno stress che, specie se sommato a quello che può nascere per motivi personali o comunque extra-organizzativi, deve essere affrontato e gestito con azioni mirate (tanto preventive quanto correttive) e tempestive sia dal datore di lavoro (prestare attenzione ai bisogni e alle caratteristiche individuali dei lavoratori, parametrare adeguatamente i carichi di lavoro, prevedere tempistiche proporzionate rispetto ai compiti assegnati) che dal dipendente stesso (comunicare in modo corretto e tempestivo situazioni di difficoltà o disagio, intraprendere percorsi diretti a risolvere le cause dello stress).

Le funzioni del dipendente pubblico e le modalità con le quali ci si approccia alle stesse, infine, sono influenzate dal sistema di relazioni che si instaura all'interno dell'assetto organizzato, ed in particolare dagli elementi connessi alla comunicazione ed alla gestione degli eventuali conflitti che possono insorgere.

Il conflitto è certamente uno degli aspetti della vita organizzativa di un ente che influisce maggiormente sui comportamenti; la sua gestione, di conseguenza, è essenziale per un corretto e proficuo svolgimento dell'attività lavorativa e per l'efficienza stessa dell'azione amministrativa.

In ambiente organizzativo, in particolare, esistono "conflitti funzionali", che sono costruttivi e cooperativi, e promuovono gli interessi dell'organizzazione, e "conflitti patologici", che sono distruttivi e minacciano gli interessi dell'organizzazione. L'assenza di conflitti, dunque, può essere controproducente tanto quanto un eccesso degli stessi: le tattiche di negazione, infatti, possono causare problemi più gravi dell'ammissione di un problema accompagnata dal tentativo di una sua gestione e risoluzione. Anche per questi motivi, sarebbe consigliabile perseguire azioni che considerino la differenza tra "conflitti funzionali" e "conflitti patologici".

In questo senso, anche la gestione dell'errore, dello sbaglio, appare essenziale; dando per assodato dato di partenza che "nessuno è perfetto", l'errore, quando causato non per dolo o colpa grave, dovrebbe essere "gestito", piuttosto che affrontato solo nell'ottica punitiva. L'importante, in un ente complesso e articolato, è che la struttura amministrativa risulti il più efficiente possibile, limitando anche gli errori dei singoli; l'errore non dovrebbe essere però nascosto o eccessivamente "stigmatizzato", bensì discusso e analizzato, così da capire le ragioni che l'hanno causato e poter adottare le giuste contromisure affinché il medesimo avvenimento non si ripeta in futuro.