

## **Tipologie di rapporto di lavoro nella Pubblica Amministrazione**

### **Rapporto di lavoro a tempo indeterminato: il reclutamento, il concorso e la graduatoria**

L'accesso al lavoro pubblico è disciplinato dall'art. 97 comma 3 della Costituzione, il quale stabilisce che l'assunzione nella Pubblica Amministrazione avviene tramite concorso pubblico salvo i casi stabiliti dalla legge. Questa norma ha lo scopo di assicurare imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto con il concorso si dovrebbe garantire la selezione di personale qualificato. Però nel corso degli anni grazie allo spazio lasciato dalla legge e i profondi cambiamenti socio-economici, si è riscontrata la necessità di porre in essere procedure di reclutamento del personale, che vadano oltre il concorso pubblico. Su questo punto è intervenuta la Corte Costituzionale con sentenza 5 luglio 2004 n.205, la quale ha ribadito l'inderogabilità del principio del concorso pubblico per l'accesso al lavoro pubblico e che questa determinata regola può dirsi rispettata solo quando le selezioni non sono caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli prove di restrizione dell'ambito dei soggetti legittimati a partecipare. La generale disciplina del reclutamento del personale nelle Pubbliche Amministrazioni è dettata dall'articolo 35 del D. Leg. n. 165/2001.

Le specifiche modalità di reclutamento avvengono:

- Tramite procedure selettive volte ad accertare la professionalità e che garantiscono imparzialità, oggettività, trasparenza e celerità;
- Mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento, per le qualifiche per le quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo;
- Attraverso assunzioni obbligatoria dei soggetti appartenenti a categorie protette, secondo quanto stabilito dalla L. 68/1999.

Le procedure di reclutamento devono conformarsi, poi, ai seguenti principi:

- Adeguata pubblicità della selezione;
- Modalità di svolgimento che garantiscono l'imparzialità e assicurano economicità e celerità nell'espletamento, ricorrendo ove opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;
- Adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti;
- Rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori;
- Decentramento delle procedure di reclutamento;
- Composizione delle commissioni esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso.<sup>1</sup>

La principale modalità di assunzione, come menzionato precedentemente, è il concorso pubblico.

Sono previste diverse tipologie di concorso pubblico:

- Concorso per esami: l'esito del concorso si basa su i risultati conseguiti in una o più prove d'esame, scritte, pratiche o orali indicate nel bando;
- Concorso per titoli ed esami: l'esito del concorso non si basa solamente dai risultati conseguiti nelle prove d'esame ma sommando ad esso il voto conseguito nella valutazione dei titoli. La commissione esaminatrice, in virtù del principio di trasparenza, dovrà decidere in anticipo quali titoli il candidato potrà far valere e la loro valutazione;
- Concorso per titoli: l'esito del concorso si basa solamente sulla valutazione dei titoli posseduti dai soggetti, senza che ci sia lo svolgimento delle prove d'esame;
- Corso-concorso: in questa tipologia le prove finali vengono svolte a seguito di un corso di formazione sulle materie oggetto d'esame.

Il D.P.R. 487/1994 indica i requisiti necessari per poter accedere al pubblico impiego. Esistono dei requisiti generali e speciali. Uno dei requisiti generali previsti è il possesso della cittadinanza italiana, che non è disposta per i soggetti appartenenti all'Unione Europea, per il principio della libertà di circolazione dei lavoratori. L'art.

---

<sup>1</sup> Art. 35 comma 3, D. Lgs. 165/2001

38 del decreto legislativo 165/2001 afferma che “i cittadini degli Stati membri possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicino l’esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell’interesse nazionale”. Ai cittadini membri dell’Unione Europea è, in ogni caso richiesto il possesso di alcuni requisiti quali il godimento dei diritti civili e politici del paese di appartenenza, il possesso di tutti gli altri requisiti previsti per i cittadini italiani e un’adeguata conoscenza della lingua italiana.<sup>2</sup>

Un aspetto particolare riguarda l’accesso degli extracomunitari al lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni. Al riguardo esistono due orientamenti: il primo orientamento sostiene l’inibizione dell’accesso agli extracomunitari, dato l’art.2 del D.P.R. 487/1998 e l’art.38 del D. Lgs. 165/2001 i quali prevedono la possibilità di assumere i cittadini comunitari, il secondo orientamento fa riferimento ad una interpretazione evolutiva del quadro normativo vigente, sostenendo che il concetto di cittadinanza deve essere letto considerando il contesto attuale di riforma, che ha portato ad una maggiore separazione tra esercizio della funzione pubblica e il rapporto di lavoro. Il giudice ordinario anche afferma questa tesi, affermando che il cittadino straniero, il quale soggiorna regolarmente, ha il diritto di accedere ai posti di lavoro di pubblico impiego, a parità del cittadino italiano e comunitario.<sup>3</sup>

L’art. 2 elenca gli altri requisiti, che sono, l’idoneità fisica, l’insussistenza di cause di esclusione all’elettorato politico attivo e di cause di destituzione o dispensa dall’impiego pubblico per insufficiente rendimento, la posizione regolare nei confronti dell’obbligo di leva per i cittadini italiani. I requisiti fin qui elencati devono essere posseduti alla data di scadenza indicata dal bando per la presentazione delle domande di ammissione, per cui ogni evento successivo a tale data è ininfluenza. Il D.P.R. 487/1994 continua indicando le regole sul bando, definito come un atto con cui l’amministrazione rende noto di mettere a concorso un determinato numero di posti ed sotto un altro profilo, la fissazione delle condizioni di ammissione al concorso e delle modalità di svolgimento dello stesso. La procedura selettiva prende avvio con la determinazione interna del bando che viene adottata dall’organo

---

<sup>2</sup> L.Galantino, Diritto del lavoro pubblico, Giappichelli Editore

<sup>3</sup> Esempio: Tribunale Milano, sez. Lavoro, ord. 9083 del 11 gennaio 2010, Tribunale Milano, sez. Lavoro, ord. 15243 del 9 dicembre 2011, Corte di Appello di Firenze, sez. Lavoro, ord. Del 2 maggio 2012.

competente di ciascuna amministrazione e non con la pubblicazione del bando. Il bando è la *lex specialis* del concorso nel quale vengono definite le condizioni di ammissione e le modalità di svolgimento. I contenuti minimi che il bando deve prevedere sono: indicazione del termine e le modalità di presentazione delle domande di ammissione, il diario e la sede delle prove, le materie oggetto delle stesse, i requisiti generali e speciali, i titoli che danno luogo a preferenza o precedenza e i termini della loro presentazione, infine la percentuale dei posti riservati al personale interno.<sup>4</sup> Esso è vincolante non solo per i concorrenti ma anche per gli organi dell'amministrazione stessa che devono seguire rigorosamente le regole contenute. Il bando deve essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale per essere portato a conoscenza ai soggetti interessati, e dal momento della sua pubblicazione il bando inizia a produrre effetti giuridici. Infine dalla data di pubblicazione inizia a decorrere il termine per la presentazione delle domande e il termine per l'impugnazione delle clausole del bando.<sup>5</sup> I soggetti interessati, entro il termine di 30 giorni dalla data di pubblicazione, devono presentare la domanda di partecipazione. Le amministrazioni però possono fissare discrezionalmente il termine per la presentazione delle domande ma non deve essere inferiore a 30 giorni dalla pubblicazione.<sup>6</sup>

La domanda deve essere redatta secondo lo schema allegato nel bando di concorso per facilitare i candidati nella compilazione e quella di agevolare gli uffici nella disamina e nella valutazione delle domande. Inoltre, nella domanda devono essere presente la dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti dalla legge dal bando. Un organo che prende parte alla procedura concorsuale è la commissione esaminatrice. La Commissione è un organo straordinario, a collegialità perfetta, composta da esperti, generalmente ed in prevalenza estranei alla stessa Amministrazione. Secondo la giurisprudenza, per esperti, si intendono soggetti in possesso di titolo di studio almeno pari a quello richiesto per l'ammissione al concorso e in possesso di ulteriori titoli di studio, di servizio o professionali idonei a

---

<sup>4</sup> F. Caringella, *Codice del pubblico impiego*, Dike Giuridica Editrice, p.885

<sup>5</sup> V.Tenore, *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC Libri, p.100

<sup>6</sup> F. Caringella, *Codice del pubblico impiego*, Dike Giuridica Editrice, p. 895

dimostrare la specifica competenza in concreto dell'esaminatore nelle materie delle prove concorsuali.

Passando alle prove, esse devono svolgersi nel rispetto dei principi di autenticità e originalità degli elaborati. La commissione, dopo lo svolgimento delle prove, deve predisporre la graduatoria cioè l'atto che contiene i giudizi di idoneità o di non idoneità per coloro che hanno partecipato al concorso, tenendo conto dei titoli di preferenza a parità di merito. Le prove concorsuali sono diverse a seconda che si tratti di concorso pubblico per esami, di concorso pubblico per soli titoli, di concorso pubblico per titoli ed esami e di corso-concorso.

Ultimate le prove, viene formata dalla commissione la graduatoria finale: l'Amministrazione effettua un controllo di legittimità ed approva la graduatoria. Una volta approvata la graduatoria viene pubblicata sul Bollettino ufficiale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Essa rimane efficace per 18 mesi dalla data di pubblicazione per eventuali coperture di posti per i quali il concorso è stato bandito. Una volta dichiarato vincitore, il candidato, ha il diritto soggettivo a stipulare il contratto di lavoro.<sup>7</sup> Il dipendente assunto in servizio a tempo indeterminato è soggetto ad un periodo di prova per consentire alla pubblica amministrazione, datrice di lavoro, di verificare che il lavoratore possieda effettivamente le qualità e le capacità per le quali è stato assunto. La durata è stabilita come segue:

- Due mesi per il personale della categoria A;
- Quattro mesi per il personale delle categorie B,C.

Ciascuna delle parti, decorsa la metà di tale periodo, può recedere dal rapporto in qualsiasi momento senza obbligo di preavviso. Esso opera dal momento della comunicazione alla controparte e deve essere motivato. Decorso tale periodo di prova il dipendente si intende confermato in servizio con il riconoscimento dell'anzianità dal giorno dell'assunzione.

---

<sup>7</sup> L'art. 17 comma 1 del D.P.R. 487/1994 prevede che i candidati vincitori siano tenuti ad assumere servizio in via provvisoria al fine di verificare il possesso delle capacità per svolgere le mansioni che competono alla posizione per la quale è stato assunto. Dopo la privatizzazione questa norma non è più considerata valida. Infatti, secondo quanto indicato dall'art. 35 del decreto legislativo 165/2001, il provvedimento di nomina è stato sostituito dal contratto individuale di lavoro.

La seconda modalità di assunzione è sancita dall'articolo 16 della Legge 56/87. I soggetti possono essere assunti da Enti Pubblici per posizioni lavorative che richiedono il solo requisito della scuola dell'obbligo (cat. B)<sup>8</sup>, senza dover sostenere concorsi pubblici, ma partecipando a pubbliche selezioni effettuate tra gli iscritti nell'elenco anagrafico. La condizione principale è che essi siano in possesso della professionalità eventualmente richiesta e dei requisiti previsti per l'accesso al pubblico impiego. Le graduatorie devono essere predisposte dai Centri per l'impiego. L'art. 35 comma 2 fa esplicito richiamo alla legge 68/1999 che disciplina il tema del collocamento obbligatorio ai fini dell'inserimento lavorativo delle c.d. categorie protette. Rientrano nelle categorie protette i soggetti:

- Affetti da minorazioni fisiche, psichiche e portatori di handicap intellettivo con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%;
- Invalidi del lavoro con grado di invalidità superiore al 33%;
- Non vedenti colpiti da cecità assoluta o con un residuo visivo non superiore ad un decimo ad entrambi gli occhi;
- Sordi colpiti da sordità dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata;
- Invalidi di guerra, invalidi civili di guerra e di servizio.

Le persone disabili devono richiedere l'iscrizione negli appositi elenchi del collocamento obbligatorio e i datori che abbiano alle loro dipendenze almeno 15 dipendenti hanno l'obbligo di riservare una percentuale di posti a tali soggetti.<sup>9</sup>

La disciplina prevede due tipologie di assunzione:

---

<sup>8</sup> Nel pubblico impiego sono presenti quattro categorie professionali alle quali corrispondono diverse mansioni e trattamenti economici:

- Categoria A: comprende le mansioni senza particolari specializzazioni professionali che non richiedono titoli di studio particolarmente elevati.
- Categoria B: comprende mansioni più qualificate e di solito di tipo impiegatizio.
- Categoria C: comprende i cosiddetti tecnici.
- Categoria D: comprende quelle mansioni per cui è richiesta la laurea, quindi i funzionari.

Le categorie sono schemi flessibili, non contenitori rigidi, attraverso cui organizzare il lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni. Possono essere ulteriormente suddivise al loro interno.

<sup>9</sup> Datori di lavoro con n. dipendenti: - fino a 14 nessun obbligo - da 15 a 35 un disabile - da 36 a 50 due disabili - da 51 a 150 7%(disabili) e un altro beneficiario della legge 68/99 - oltre 150 7%(disabili) e 1% di altri beneficiari della legge 68/99.

- La richiesta da parte del datore di lavoro: “entro 60 giorni dal momento dell’obbligo di effettuare l’assunzione obbligatoria(in quanto risulti scoperta la quota d’obbligo), i datori stessi devono presentare agli organismi amministrativi del lavoro competenti per territorio, i Centri per l’impiego, una richiesta di avviamento del disabile”.<sup>10</sup>
- Art. 39 D. Lgs. 165/2001: questo articolo prevede che “le amministrazioni devono promuovere e proporre programmi di assunzione per portatori di handicap” da attuare tramite convenzioni con i competenti Centri per l’impiego in base alle quali il datore di lavoro s’impegna in tempi prestabiliti ad assumere disabili con alcuni benefici accordati dalla legge. Lo scopo è quello di realizzare la piena occupazione dei disabili e l’integrazione lavorativa di quei disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario.

Per le assunzioni per le quali è richiesta la prova selettiva (concorso pubblico) le persone disabili iscritte nelle liste speciali, hanno diritto alla riserva dei posti nei limiti della complessiva quota d'obbligo e fino al 50% dei posti messi a concorso.

### **Il rapporto di lavoro flessibile**

Il termine flessibilità non ha una nozione univoca, ma spesso, è usato per indicare fenomeni diversi. A volte si riferisce ad una particolare tipologia lavorativa (es. part time o il telelavoro) mentre spesso vengono comprese nel termine tutte quelle forme di lavoro diverse da quella ordinaria (tempo pieno e indeterminato).

Nella pubblica amministrazione il lavoro flessibile ha avuto un incremento alla fine degli anni novanta. L’art. 36 del D. Lgs. n. 29/1993 stabiliva il divieto di ricorrere a rapporti di lavoro a tempo determinato per un periodo superiore a tre mesi.

---

<sup>10</sup> Art. 8, comma 1-4, Legge 68/1999

Solo con il contratto collettivo comparto Enti Locali del 1995 c'è stata un'apertura verso l'utilizzo dell'apposizione di un termine al contratto di lavoro. La corrispondenza tra la disciplina privatistica e quella pubblicistica del contratto a termine è avvenuta con l'art. 22 del D. Lgs. n.80 del 1998, il quale ha permesso alle pubbliche amministrazioni di utilizzare le forme contrattuali flessibili previste dalla legislazione di diritto comune. L'art. 22 stabiliva che " le pubbliche amministrazioni (.....) si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa". Le ragioni che portarono a questa introduzione fu la convinzione che gli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni dovevano essere organizzati in base alle funzioni loro assegnate dalla legge. Secondo il legislatore la delegificazione realizzata doveva servire a rendere più semplici e celeri le modifiche dal punto di vista organizzativo e quindi la possibilità di attivare un processo continuo di adattamento alle esigenze permanenti o temporanee. Il ricorso al lavoro flessibile avrebbe dovuto assecondare il processo di adattamento organizzativo con riferimento alle esigenze amministrative di carattere temporaneo. Questo progetto non è stato portato a termine dalla pubblica amministrazione, specie quando il legislatore ha limitato o vietato le assunzioni a tempo indeterminato. Infatti le pubbliche amministrazioni hanno trovato più semplice far fronte al proprio fabbisogno ordinario e stabile di personale mediante la stipulazione e la reiterazione di assunzioni temporanee, piuttosto che redistribuire e riorganizzare in modo razionale il personale già presente in organico. La possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di far ricorso ai contratti di lavoro subordinato di tipo temporaneo e la consapevolezza della facilità e convenienza economica del ricorso ai contratti di lavoro autonomo hanno rappresentato una valvola di sfogo per l'approvvigionamento di personale, aprendo la strada alla proliferazione di tali contratti. Il legislatore rendendosi conto dell'eccessiva moltiplicazione dei rapporti di lavoro temporaneo e dei rischi per la perdita di efficienza della Pubblica Amministrazione ha iniziato a porre rimedio a questa situazione con una serie di interventi mirati a limitare il ricorso ad essi. Nelle varie leggi finanziarie susseguitesi dal 2000 in poi sono stati inseriti dei limiti sulla possibilità di stipulare contratti di lavoro di tipo temporaneo.

Le previsioni contenute nell'articolo 36 D. Lgs. 165/2001 e nel D. Lgs. 368/2001 dispongono che si può ricorrere ai contratti di lavoro subordinato a termine nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza e delle procedure di reclutamento vigenti, solo per esigenze di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo di natura temporanea ed eccezionale.

La Pubblica Amministrazione può avvalersi di questa tipologia di contratto quando vi è la contemporanea sussistenza dei due requisiti della temporaneità ed eccezionalità dell'esigenza che devono essere valutate caso per caso dal legislatore. La valutazione è richiesta per situazioni che traggono origine da vicende legate al lavoratore (assenze per maternità, per aspettative giuridicamente qualificate e lunghi periodi di malattia) ed esigenze di tipo organizzativo (inaspettato innalzamento dei carichi di lavoro e sperimentazioni di nuovi servizi ed attività).

Il Dipartimento della Funzione Pubblica nel parere n. 49/08 specifica che "riguardo l'eccezionalità occorre precisare che non va intesa in termini di imprevedibilità, quanto piuttosto di straordinarietà. La previsione è di rafforzamento del concetto stesso di temporaneità, escludendo che l'esigenza possa avere un carattere riconducibile ad un bisogno permanente".<sup>11</sup> Questo orientamento può ritenersi giustificato dalla previsione che attribuisce un diritto di precedenza "nelle assunzioni a termine per lo svolgimento di attività stagionali ai lavoratori che siano stati precedentemente assunti per lo svolgimento delle medesime attività stagionali".<sup>12</sup> L'insorgenza del diritto di esser stato assunto dalla Pubblica Amministrazione per lo svolgimento di attività stagionali e la condizione per l'esercizio del diritto stesso possono verificarsi solo se si presuppone una legittimazione della Pubblica Amministrazione a stipulare contratti a termine in presenza di esigenze temporanee anche se prevedibili.

L'articolo 36 del D. Lgs. 165/2001 detta le linee generali ed i principi cui le Pubbliche Amministrazioni devono attenersi in caso di ricorso a contratti di lavoro diversi dal tempo indeterminato. Va precisato che, le regole contenute nell'articolo 36 comma 1 e 2 sono applicabili al contratto di lavoro a termine, alla somministrazione di

---

<sup>11</sup> Il parere U.P.P.A. n. 49/08 del 17/07/2008

<sup>12</sup> Articolo 5, comma 4quater, D. Lgs. 368/2001 richiamato dall'ultimo comma dell'articolo 36 D. Lgs. n. 165/2001

manodopera, al lavoro accessorio e agli altri rapporti elencati nel secondo periodo dell'attuale comma 2 dell'articolo 36 cioè i contratti di formazione e lavoro e i rapporti formativi. Il legislatore vieta alla Pubblica Amministrazione, secondo le disposizioni contenute nel citato articolo, di reclutare personale destinato ad esercitare funzioni direttive e dirigenziali relativo alla somministrazione di manodopera. Il vincolo introdotto rafforza la particolare attività svolta dai dirigenti riguardante i poteri e le responsabilità, la quale, presuppone l'inserimento stabile del dirigente nell'organizzazione amministrativa. Invece, il lavoratore somministrato pur svolgendo la propria attività in favore della Pubblica Amministrazione resta comunque un lavoratore dipendente dell'agenzia di somministrazione.

Un'altra norma di cui è necessaria la trattazione è inserita nel comma 2 dell'articolo 36, fa riferimento ai contratti collettivi nazionali, i quali, "provvedono a disciplinare la materia dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei contratti di formazione e lavoro, degli altri rapporti formativi e della somministrazione di lavoro ed il lavoro accessorio [...] con riferimento alla individuazione dei contingenti di personale utilizzabile".

La violazione delle disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, a differenza di quanto generalmente accade nel lavoro privato, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con i lavoratori illegittimamente impiegati. Questa disposizione è stata valutata dalla Corte costituzionale coerente con il principio di uguaglianza tra lavoratori pubblici e privati, in quanto, soltanto nel settore pubblico la Costituzione impone il concorso quale forma generale e ordinaria di reclutamento. Il lavoratore illegittimamente impiegato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative con l'obbligo per l'amministrazioni di recuperare le somme pagate a tale titolo nei confronti dei dirigenti responsabili, qualora la violazione sia dovuta a dolo o colpa grave. I dirigenti che operano in violazione di queste disposizioni sono responsabili anche ai sensi dell'articolo 21 del D. Lgs. 165/2001. Di queste violazioni si terrà conto in sede di valutazione dell'operato del dirigente e di conferimento degli incarichi dirigenziali successivi.

Il legislatore è intervenuto sul tema del rapporto di lavoro flessibile con la legge 27 dicembre 2007 n. 244 per adottare una politica volta ad affrontare il fenomeno del

precariato. Da un lato è stata adottata una disciplina speciale in materia di stabilizzazione volta al graduale superamento del precariato esistente. Dall'altro, è stato introdotto un sistema di utilizzo del lavoro flessibile impostato sul contenimento dello stesso al fine di prevenire ad origine il formarsi di nuovi lavoratori precari. L'articolo 3 ai commi 76-79 della legge finanziaria sopra citata riduce l'ambito di applicazione disponendo che le pubbliche amministrazioni possono assumere il personale utilizzando esclusivamente il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, prevedendo che le amministrazioni possono utilizzare le forme di contratti flessibili solo per uno scopo di fronteggiare esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi o per lo svolgimento di programmi o attività finanziati con fondi dell'unione europea, disponendo che le pubbliche amministrazioni per fronteggiare esigenze temporanee ricorrano all'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo massimo di sei mesi non rinnovabili e vietando l'assunzione per le amministrazioni che violino la disciplina relativa all'utilizzo delle forme di lavoro flessibile per il triennio successivo alla violazione stessa. Inoltre, viene precisato che la disciplina non si applica agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, agli uffici di supporto agli organi di direzione politica degli enti locali, nonché ai contratti relativi agli incarichi dirigenziali o alla preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo delle pubbliche amministrazioni.

L'ingresso di queste forme contrattuali nella Pubblica Amministrazione è stato e deve essere graduale considerato l'impatto sulle forme organizzative e gestionali, sulle procedure e sui modi di lavorare esistenti nei diversi uffici dell'amministrazione. Infatti, è necessario un elevato coinvolgimento delle risorse professionali alle quali è indirizzata l'innovazione, occorrono adeguate forme e procedure di informazione sulle finalità, sulla natura e sulle potenzialità delle applicazioni della flessibilità per eliminare possibili pregiudizi e creare un ambiente favorevole alle nuove dinamiche nella gestione del personale.

### **Le fonti del rapporto**

## **Il contratto di lavoro individuale**

La privatizzazione ha portato al superamento della costituzione del rapporto di lavoro pubblico attraverso un atto unilaterale di nomina infatti, oggi, il rapporto di lavoro pubblico sorge da un contratto individuale di lavoro, un accordo mediante il quale una parte si obbliga, a fronte di una retribuzione, a prestare la propria attività intellettuale o manuale. Anche se in situazione di parità tra le parti contraenti, gli spazi di autonomia individuale sono ristretti, in quanto è imposto alla Pubblica Amministrazione di assicurare la parità di trattamento e i trattamenti economici e normativi collettivi. La fase della stipulazione del contratto individuale di lavoro è una fase ben distinta e successiva alla fase di espletamento delle procedure concorsuali che si concludono con l'approvazione della graduatoria.

I contratti collettivi prevedono che il rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato è costituito e regolato da contratti individuali, secondo le disposizioni di legge, della normativa comunitaria e del contratto.

Il contratto deve essere rigorosamente stipulato in forma scritta e deve contenere:

- Tipologia di rapporto di lavoro;
- Data di inizio del rapporto di lavoro;
- Qualifica di inquadramento professionale e livello retributivo iniziale;
- Mansioni corrispondenti alla qualifica di assunzione;
- Durata del periodo di prova;
- Sede di destinazione dell'attività lavorativa;
- Termine finale nel contratto di lavoro a tempo determinato.

Nel caso di assunzione con contratto part-time, nel contratto individuale deve essere indicata anche l'articolazione dell'orario di lavoro assegnata, nell'ambito delle diverse tipologie previste (verticale, orizzontale e mista).

Prima della stipulazione del contratto, l'amministrazione, è tenuta a farsi consegnare dal destinatario del contratto tutta la documentazione inerente alle disposizioni regolanti l'accesso al rapporto di lavoro e indicata nel bando di concorso.

L'amministrazione assegna al destinatario del contratto un termine di consegna della documentazione non inferiore ai trenta giorni che può essere incrementato di

ulteriori trenta giorni in casi particolari. Nello stesso termine il destinatario, sotto la sua responsabilità, deve dichiarare, salvo quanto previsto in caso di part-time non superiore al 50%, di non avere un altro rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato con altra amministrazione, pubblica o privata, e di non trovarsi in nessuna delle situazioni di incompatibilità richiamate dall'articolo 53 del D. Lgs. 165/2001. Tale principio trova la ratio nell'originaria concezione di pubblici dipendenti, che l'articolo 98 della Costituzione sancisce essere "al servizio esclusivo della nazione".

Tuttavia da una interpretazione rigida del canone di esclusività si è passati ad un approccio più permissivo. Le disposizioni in materia di incompatibilità, infatti non si applicano ai dipendenti pubblici in regime di tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno, ai quali viene così concesso l'esercizio di un'ulteriore attività lavorativa subordinata o autonoma anche di natura non professionale, che non sia in conflitto con gli interessi dell'amministrazione di appartenenza.

Il D. Lgs. 165/2001 prevede inoltre un regime in materia di cumulo di incarichi, che ha come regola generale il divieto. L'art. 53, comma 2, afferma espressamente che "Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati".

### **La contrattazione collettiva**

I dipendenti pubblici, con la sottoscrizione del contratto individuale di lavoro accettano che la fonte regolatrice del rapporto sia la disciplina contenuta nel contratto collettivo. Il contratto collettivo di lavoro viene definito dalla dottrina come l'accordo tra un datore di lavoro (o un gruppo di datori di lavoro) ed una organizzazione o più di lavoratori, allo scopo di stabilire il trattamento minimo garantito e le condizioni di lavoro alle quali dovranno conformarsi i singoli contratti

individuali stipulati sul territorio nazionale. Il procedimento di contrattazione ha subito profonde modifiche con il processo di privatizzazione del pubblico impiego. Il D. Lgs. 29/1993 ha abolito la disciplina secondo la quale il contratto collettivo acquisiva efficacia solo a seguito del recepimento ad opera di un atto a carattere collettivo il Decreto del Presidente della Repubblica. Questo ha reso, analogamente a quanto avviene per il rapporto di lavoro privato, la contrattazione collettiva una fonte primaria e diretta di disciplina del rapporto di lavoro pubblico.

L'articolo 40 del D. Lgs. 165/2001 ha modificato l'articolo 45 del D. Lgs. 29/1993 stabilendo che la contrattazione collettiva interessa tutte le materie attinenti al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali. La privatizzazione ha cercato di omologare la disciplina della contrattazione privata con quella del settore pubblico. Nel settore privato fin dall'entrata in vigore della Costituzione le relazioni sindacali si sono svolte in assenza di una normativa legale infatti son le parti sociali stesse a determinare gli assetti e le regole della contrattazione collettiva. Nel settore pubblico, fonte legislativa e contrattazione collettiva continuano ad intrecciarsi nella disciplina del sistema contrattuale, anche se alla contrattazione collettiva è riconosciuto un ampio ruolo in materia di relazioni sindacali.

La riforma Brunetta ha reso irraggiungibile l'obiettivo di omologazione normativa con il settore privato, gli spazi riconosciuti alla fonte legislativa si accrescono sensibilmente a discapito di quella negoziale. La fonte legale continua ad essere l'articolo 40 del D. Lgs. 165/2001 risultante dalle modifiche e integrazioni apportate dalla riforma del 2009. Le modifiche e le integrazioni apportate evidenziano la tendenza ad una sensibile rilegificazione del rapporto di lavoro pubblico che interessa anche i vari elementi che compongono la struttura della contrattazione. La riforma ha precisato le materie rispetto alle quali è del tutto escluso l'intervento della contrattazione collettiva: l'organizzazione degli uffici, la gestione del personale e il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali.

La contrattazione collettiva è consentita nei limiti previsti dalle norme di legge sulle seguenti materie: le sanzioni disciplinari e la valutazione del personale ai fini del trattamento accessorio. Il legislatore al fine di garantire l'effettività della ripartizione

tra la competenza della legge e quella della contrattazione collettiva ha previsto un particolare meccanismo sanzionatorio fondato sulle previsioni degli articoli 1339 e 1419, comma 2, del codice civile, riguardanti entrambi la sostituzione automatica delle clausole dei contratti con le norme di legge imperative eventualmente violate e gli effetti della nullità parziale del contratto.<sup>13</sup>

Il sistema contrattuale è articolato su livelli di competenza non sovrapponibili:

- Contratto Collettivo Nazionale Quadro;
- Contratto Collettivo Nazionale di lavoro di comparto;
- Contratto Collettivo Integrativo.

I Contratti Collettivi nazionali sono un particolare tipo di contratti collettivi nazionali, essi, hanno la funzione di regolare una determinata materia e un determinato istituto in modo uniforme per il personale di più comparti di contrattazione. Un accordo quadro particolare è quello che va a definire o modificare i comparti o le aree di contrattazione collettiva. Viene negoziato e stipulato tra l'ARAN<sup>14</sup> e le confederazioni rappresentative<sup>15</sup>, non ha periodicità fissa.

Il Contratto Nazionale di comparto ha il compito di definire il trattamento normativo ed economico standard di tutti i lavoratori pubblici che sono destinatari delle sue prescrizioni. Il comparto è l'ambito di applicazione di questo contratto e rappresenta, per il lavoro pubblico, quello che per il settore privato equivale alle categorie merceologiche. Fino al Contratto Collettivo Nazionale Quadro stipulato l'11/6/2007, i dipendenti pubblici, erano raggruppati in dieci comparti di contrattazione. Con il nuovo articolo 40, comma 2, si stabilisce che i comparti di contrattazione non

---

<sup>13</sup> Articolo 2, comma 3bis, D. Lgs. 165/2001

<sup>14</sup> L'ARAN(Agenzia per la rappresentanza negoziale per la Pubblica Amministrazione) è stata introdotta con il D. Lgs. 23/1993. Ha il compito di rappresentare le Pubbliche Amministrazioni in tutte le trattative sindacali a livello nazionale, si tratta di un organismo dotato di personalità giuridica, di autonomia organizzativa e contabile nel limite del proprio bilancio( articolo 50 D. Lgs. 165/2001)

<sup>15</sup> L'ARAN ammette alla Contrattazione Collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando la media tra il dato associativo e il dato elettorale.

possono essere superiori a quattro e che devono essere stipulati dall'ARAN e dalle confederazioni sindacali rappresentative.

Il procedimento di contrattazione collettiva nazionale di comparto inizia con una fase precontrattuale, nella quale devono essere definite le risorse finanziarie a disposizione della Pubblica Amministrazione per il rinnovo contrattuale. Segue la predisposizione degli atti di indirizzo da parte dei Comitati di settore, i quali, una volta formalizzati sono trasmessi all'ARAN. Ricevuto l'atto di indirizzo, l'ARAN, può avviare la trattativa negoziale convocando le organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto o nell'area dirigenziale e le confederazioni. La trattativa si conclude con la sottoscrizione di un'ipotesi d'accordo, la quale deve essere sottoposta ad una serie di controlli. L'ipotesi di accordo è trasmessa dall'ARAN, corredata dalla relazione tecnica e dalla quantificazione dei costi contrattuali ai Comitati di Settore ed al Governo entro 10 giorni dalla data sottoscrizione. Una volta acquisito il parere favorevole dei Comitati di Settore e verificata da parte delle amministrazioni interessate la copertura degli oneri contrattuali, l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei Conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.<sup>16</sup> Con questo passaggio si apre la fase di controllo della Corte dei Conti a cui spetta la funzione di certificazione dei costi contrattuali, quantificati dall'Aran, in corrispondenza di ciascuna ipotesi di contratto collettivo.

La Corte dei Conti deve deliberare entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali si intende effettuata positivamente. Ai fini del controllo e per acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo, la Corte dei Conti può avvalersi della consulenza di tre esperti in materia di relazioni sindacali e di costo del lavoro. L'esito viene comunicato dalla Corte dei Conti all'ARAN, al comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo.<sup>17</sup> Nell'ipotesi di certificazione non positiva della Corte dei Conti, la legge prevede che le parti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva del contratto collettivo

---

<sup>16</sup> Articolo 1bis, legge 468/1978

<sup>17</sup> Articolo 47, comma 5, D. Lgs. 165/2001

nazionale. Il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente Comitato di Settore, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo adeguando i costi contrattuali. Con nuova sottoscrizione si riapre il procedimento di certificazione sopra citato, prevedendo che, nel caso di certificazione non positiva limitata a singole clausole contrattuali l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate.<sup>18</sup> Il contratto collettivo nazionale sottoscritto, per fini notiziali e conoscitivi, deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, sul sito dell'ARAN e sul sito delle Amministrazioni interessate.<sup>19</sup>

Le Pubbliche amministrazione attivano un livello autonomo di contrattazione, la Contrattazione Collettiva Integrativa. La Riforma Brunetta tende ad una attualizzazione e a una nuova valorizzazione della Contrattazione Integrativa, infatti la finalità dell'intervento riformatore è stato quello di dare vita ad una Contrattazione Integrativa diversa da quella del passato. Essa doveva essere uno strumento adatto a promuovere politiche premiali e meritocratiche del personale per raggiungere l'obiettivo finale di una maggiore efficienza dei servizi e delle attività offerte dalla Pubblica Amministrazione ai cittadini utenti.

La legge, disciplina che, il finanziamento di questo livello di contrattazione prevede come unico limite il rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.<sup>20</sup> Alla Contrattazione Integrativa è imposto anche un limite sotto il profilo contenutistico, infatti, può svolgersi nelle materie e nei limiti stabiliti dal Contratto Collettivo Nazionale di comparto a cui compete anche la definizione dei soggetti, la procedura e i controlli sui costi. Il decreto 165/2001 non fornisce alcuna disposizione per le procedure e i soggetti della Contrattazione Integrativa in quanto questi aspetti sono demandati in via esclusiva alla competenza regolativa della Contrattazione Collettiva Nazionale.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Articolo 47, comma 7, D. Lgs. 165/2001

<sup>19</sup> Articolo 47, comma 8, D. Lgs. 165/2001

<sup>20</sup> Articolo 40, comma 3bis, D. Lgs. 165/2001

<sup>21</sup> Articolo 40, comma 3bis, D. Lgs. 165/2001

I soggetti della parte datoriale della Contrattazione Collettiva Integrativa, sono, a livello nazionale, il titolare del potere di rappresentanza o un suo delegato oppure una rappresentanza dei dirigenti titolari degli uffici direttamente interessati alla trattativa, invece, nelle sedi centrali delle Amministrazioni o Enti e negli uffici periferici, il titolare del potere di rappresentanza dell'Amministrazione nell'ambito dell'ufficio o un suo delegato oppure una rappresentanza dei titolari dei servizi o uffici destinatari e tenuti all'applicazione del contratto. Per la parte sindacale i soggetti, sono, a livello nazionale, la parte sindacale composta dalle organizzazioni sindacali di categoria firmatarie del Contratto Collettivo Nazionale di comparto, nelle sedi centrali delle Amministrazioni o Enti e negli uffici periferici, le R.S.U. o le organizzazioni sindacali di categoria territoriali firmatarie del Contratto Collettivo Nazionale di comparto. La Contrattazione Collettiva Nazionale ha esteso alla Contrattazione Integrativa l'articolazione delle fasi che caratterizza la procedura negoziale nazionale. Un ambito che differisce dalla procedura negoziale nazionale è quello dei controlli, il legislatore, ha stabilito l'effettuazione dei controlli interni sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio e con quelli derivanti dalla applicazione di norme di legge, che devono essere effettuati dal collegio dei revisori dei conti, collegio sindacale, uffici centrali di bilancio o da organi previsti dagli ordinamenti delle diverse Amministrazioni.

La durata dei Contratti Collettivi Nazionali e dei Contratti Integrativi era disciplinata dal modello di contrattazione previsto dalle parti sociali nel Protocollo sul costo del lavoro del 23/7/1993, prevedeva che il periodo di vigenza delle clausole contrattuali era in quattro anni per quelle con contenuto normativo ed in due anni per quelle contenenti la parte economica. Oggi, con il punto 2 e 4.2 dell'Accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22/1/2009, la durata del Contratto Collettivo Nazionale e del Contratto Integrativo è fissata in tre anni, sia per la parte economica che per la parte normativa.

### **Diritti e Doveri del dipendente pubblico**

#### **Doveri del pubblico dipendente**

Una volta che un cittadino ha assunto una carica pubblica è soggetto ad una serie di regole di comportamento, che nel complesso costituiscono la previsione fondamentale dell'articolo 54 della Costituzione: " i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore". Questa previsione è importante perché distingue i funzionari pubblici dalla generalità dei cittadini e dai lavoratori privati. La materia dei doveri del pubblico dipendente è disciplinata in dettaglio dagli articoli 54 e 55 del decreto legislativo 165/2001, i quali, definiscono che i doveri sono definiti dal codice di comportamento adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sentite le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative. Inoltre ogni Pubblica Amministrazione può adottare codici di comportamento i quali possono contenere eventuali integrazioni e specificazioni.

I doveri del dipendente pubblico, in via generale, possono essere suddivisi in due tipologie:

- Doveri di carattere pubblicistico: si tratta del dovere di fedeltà alla Repubblica(articolo 51 Costituzione) e il rispetto di imparzialità e buon andamento(articolo 97 Costituzione);
- Doveri di carattere privatistico: si tratta dei doveri di diligenza, obbedienza e fedeltà sanciti dagli articoli 2104 e 2105 del codice civile.

Il primo dovere dei dipendenti pubblici è quello di servire i cittadini, non a caso l'articolo 2 comma 5 prevede che " il comportamento del dipendente deve essere tale da stabilire un rapporto di fiducia e collaborazione tra i cittadini dell'amministrazione. Infatti, nel rapporto con il cittadino, il dipendente pubblico, dimostra la massima disponibilità e non ne ostacola l'esercizio dei diritti. Alcune delle regole di comportamento possono essere ricondotte all'idea di servizio a favore dei cittadini. Il dipendente pubblico deve garantire un adeguato impegno, in termini di tempo e di energie nello svolgimento dei compiti inerenti alla sua funzione. Il tutto viene disciplinato dall'articolo 2 comma 3, del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici: " Nel rispetto dell'orario di lavoro, il dipendente dedica la giusta quantità di tempo e di energie allo svolgimento delle proprie competenze, si impegna ad adempierle nel modo più semplice ed efficiente nell'interesse dei cittadini e

assume le responsabilità connesse ai propri compiti". Per garantire quello sancito nell'articolo 2 comma 3, al dipendente pubblico, è vietato svolgere ulteriori attività lavorative e per svolgere attività occasionali serve una preventiva autorizzazione. Questa è la regola dell'esclusività, che comporta costi burocratici non irrilevanti in termini di procedure di autorizzazione e controllo. Naturalmente non basta dedicare la giusta quantità di tempo ed energie allo svolgimento della propria funzione, occorre anche impiegarli proficuamente svolgendo la funzione in modo efficiente. Il dipendente pubblico, inoltre deve garantire l'imparzialità, un principio fondamentale, enunciato dall'articolo 97 della Costituzione. Nella condotta del dipendente pubblico si traduce, nella parità di trattamento, alla quale è dedicato l'articolo 13 del Codice di Comportamento del dipendente pubblico: " il dipendente, nell'adempimento della prestazione lavorativa, assicura la parità di trattamento tra i cittadini che vengono in contatto con l'Amministrazione da cui dipende. A tal fine, egli non rifiuta né accorda ad alcuno prestazioni che siano normalmente accordate o rifiutate ad altri. Il dipendente si attiene a corrette modalità di svolgimento dell'attività amministrativa di sua competenza, respingendo in particolare ogni illegittima pressione, ancorché esercitata dai suoi superiori".

Un altro dovere del dipendente è quello dell'indipendenza nello svolgimento della sua funzione, infatti, vi sono le regole imposte dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici per la partecipazione ad associazioni. Il Codice impone obblighi di trasparenza stabilendo che "il dipendente comunica al dirigente dell'ufficio la propria adesione ad associazioni ed organizzazioni, anche a carattere non riservato, i cui interessi siano coinvolti dallo svolgimento dall'attività dell'ufficio, salvo che si tratti di partiti politici e sindacati(articolo 4). Inoltre è previsto che il dipendente «non accetta da soggetti diversi dall'amministrazione retribuzioni o altre utilità per prestazioni alle quali è tenuto per lo svolgimento dei propri compiti d'ufficio» e «non accetta incarichi di collaborazione con individui od organizzazioni che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico in decisioni o attività inerenti all'ufficio» (articolo 7); «non chiede, per sé o per altri, né accetta, neanche in occasione di festività, regali o altre utilità salvo quelli d'uso di modico valore, da soggetti che abbiano tratto o comunque possano trarre benefici da decisioni o attività inerenti all'ufficio»; «non chiede, per sé o per altri, né accetta, regali o altre utilità da

un subordinato o da suoi parenti entro il quarto grado. Il dipendente non offre regali o altre utilità ad un sovraordinato o a suoi parenti entro il quarto grado, o conviventi, salvo quelli d'uso di modico valore» (articolo 3). Infine, si creano una serie di problemi, sulla trasparenza e riservatezza, inerenti all'uso delle informazioni che i dipendenti pubblici possiedono per ragioni d'ufficio. Il dipendente pubblico è soggetto al segreto d'ufficio, regolato dall'articolo 28 legge 241/1990. Egli non può fornire a chi non ne abbia diritto informazioni su provvedimenti e operazioni amministrative in corso o concluse o notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, salvo se si tratti di atti e documenti per cui è riconosciuto il diritto di accesso del cittadino. Il decreto legislativo 150/2009 ha introdotto alcune norme in materia di trasparenza stabilendo che alcune informazioni, come i curricula e le retribuzioni dei dirigenti, siano pubblicati sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione. Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici prevedeva già obblighi di trasparenza, per tutti i dipendenti e, in particolare, per i dirigenti: per i primi è stabilito l'obbligo di informare il dirigente dell'ufficio dei rapporti di collaborazione retribuiti dell'ultimo quinquennio, con particolare riferimento a quelli intercorsi con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti alle pratiche a lui affidate; per i secondi è previsto l'obbligo di comunicare all'amministrazione, prima di assumere le proprie funzioni, «le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti entro il quarto grado o affini entro il secondo, o conviventi che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che egli dovrà dirigere o che siano coinvolte nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio» (articolo 5).

Un'ulteriore area di doveri dei dipendenti pubblici attiene alla cura dell'immagine esterna dell'Amministrazione, cioè di non distorcere la percezione dell'amministrazione e di non danneggiarne ingiustificatamente l'immagine. Ci sono regole specifiche inerenti a questa materia contenute nel Codice di comportamento: “ il dipendente in diretto rapporto con il pubblico presta adeguata attenzione alle domande di ciascuno e fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al proprio comportamento e di altri dipendenti dell'ufficio. Nella trattazione delle pratiche egli rispetta l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto

motivando genericamente con la quantità di lavoro da svolgere o la mancanza di tempo a disposizione”(articolo 11, comma 1).

### **Diritti del pubblico dipendente**

Una volta assunto, il dipendente pubblico, oltre a contemperare ad una serie di doveri acquisisce una serie di diritti. I diritti del dipendente pubblico si distinguono in patrimoniali e non patrimoniali. I diritti patrimoniali sono diritti perfetti e possono essere modificate solo con atto legislativo. Tra i diritti di natura patrimoniale quello più importante è il diritto del dipendente allo stipendio, ovvero la prestazione periodica di denaro che la Pubblica Amministrazione deve pagare al dipendente come corrispettivo delle sue prestazioni.

La Costituzione, all'articolo 36, disciplina che la retribuzione deve essere proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto e in ogni caso di misura tale da assicurare al lavoratore una esistenza libera e dignitosa. La retribuzione è costituita da una paga base determinata in misura fissa in relazione alla posizione giuridica del dipendente, ad essa, si aggiungono delle indennità corrisposte in relazione a particolari prestazioni o situazioni del dipendente.

I diritti non patrimoniali sono diritti assoluti del lavoratore, civili e sociali, ampliati e definiti dalla Costituzione e dalla legge 300 del 1970.

Il primo diritto non patrimoniale che deve essere menzionato è il diritto all'ufficio. Si fa riferimento all'aspettativa del dipendente pubblico di non essere rimosso dal proprio ufficio se non nei casi previsti dalla legge, quali gravi malattie o infortuni che rendano impossibile svolgere qualsiasi lavoro, o dai contratti collettivi.

Il diritto alla funzione consiste nel diritto all'esercizio delle funzioni inerenti alla propria qualifica. L'articolo 52 del decreto 165/2001 disciplina che il dipendente può essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto, alle mansioni considerate equivalenti nell'ambito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi e alle mansioni corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto dello sviluppo professionale o di procedure concorsuali o selettive. Al di fuori di questi casi l'esercizio di fatto di mansioni diverse dalla qualifica di appartenenza non ha effetto ai fini dell'inquadramento del

lavoratore. Tuttavia per obiettive esigenze di servizio, il dipendente pubblico può essere temporaneamente adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore: in caso di vacanza di posto in organico, per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabili fino a dodici mesi purché siano state avviate le procedure concorsuali per la copertura del posto vacante o nel caso di sostituzione di personale assente con diritto alla conservazione del posto, ad eccezione dell'assenza per ferie. In questi casi e soltanto per il periodo di effettiva prestazione, il dipendente ha il diritto al trattamento economico superiore.

Al diritto di funzione si correla il divieto di demansionamento. Il legislatore ha allargato al lavoro pubblico il divieto di mutare in senso qualitativamente peggiorativo le mansioni. Questo divieto opera anche quando al dipendente siano assegnate di fatto mansioni sostanzialmente inferiori.

Un altro diritto è quello inerente alla progressione giuridica ed economica. La privatizzazione ha cercato di abolire ogni sorta di automatismo nella Pubblica Amministrazione attribuendo rilievo al solo merito. Quindi le forme di avanzamento previste sono due:

- La progressione orizzontale(economica): per conseguire una retribuzione più elevata;
- La progressione verticale(giuridica): per una posizione giuridica più elevata.

Un interesse legittimo imputabile al dipendente pubblico può essere il diritto al trasferimento. Quello che va sotto il nome di "diritto al trasferimento" è il semplice interesse del dipendente ad essere trasferito ad un'altra sede. Il trasferimento in una sede piuttosto che in un'altra rientra nella podestà discrezionale dell'Amministrazione, benché entro limiti legislativamente prestabiliti.

Il dipendente ha diritto a periodi di riposo che consistono nelle festività, nelle ferie, nell'astensione obbligatoria e facoltativa per gravidanza, in permessi retribuiti per decesso o malattia di familiari, in permessi retribuiti per motivi personali, come matrimonio, partecipazione a concorsi ed esami, motivi di studio, permessi per l'adempimento di doveri civili, come partecipare alla campagna elettorale, testimoniare o esercitare le funzioni di giurato e congedi parentali, per l'assistere figli o parenti portatori di handicap.

Egli ha il diritto di assentarsi qualora sia impossibilitato a recarsi in ufficio per malattia e infermità fisica, che consiste nella temporanea inabilità a prestare regolare servizio. Infine, al dipendente pubblico, sono riconosciuti diritti sindacali. La privatizzazione nel pubblico impiego ha avuto come conseguenza l'applicazione dello Statuto dei Lavoratori (legge 300 del 20 maggio 1970). Il libero esercizio dei diritti sindacali è garantito dall'articolo 28 dello Statuto dei Lavoratori che prevede uno specifico procedimento di repressione dei comportamenti antisindacali posti in essere dall'Amministrazione. Al dipendente pubblico è garantito il diritto di associazione, di riunione sindacale, le aspettative e i permessi sindacali e, in particolare, il diritto di sciopero. Colui che aderisce allo sciopero non ha diritto alla retribuzione per l'intera giornata di sciopero anche quando questo sia limitato ad una sola parte di essa.