

Lo statuto giuridico del dipendente pubblico e del docente

Tra obblighi e diritti

Presentazione aggiornata sulla base di quella presentata il 23 ottobre 2013 a Lugano dall'Avv. e giudice del tribunale cantonale amministrativo Flavia Verzasconi

- Confederazione
- Cantone e le sue aziende (EOC, AET,...)
- Comuni e aziende municipalizzate
- Consorzi, parrocchie, patriziati
 - Dipendenti cantonali: impiegati dello Stato e docenti (art. 1 cpv. 1 LORD)
 - Funzionari, impiegati, operai dello Stato e delle sue aziende
 - Agenti del corpo di polizia
 - Direttori e vicedirettori delle scuole cantonali e docenti delle scuole cantonali e comunali

- LORD – 15 marzo 1995
- Lstip – 23 gennaio 2017
- RDST – 2 luglio 2014
- Altri regolamenti:
 - Funzioni e classificazioni dei dipendenti
 - Formazione continua
 - Assegnazione e uso dei posteggi
 - Adeguamento al rincaro degli stipendi e pensioni statali
- Normative superiori: Convenzioni internazionali, Cost. fed., ALC, LMI, Cost. cant., ecc.

- Il rapporto d'impiego dei dipendenti pubblici è retto dal diritto pubblico
 - Condizioni fissate dalla legge
 - Libertà contrattuale per principio esclusa. Le parti non possono fissare condizioni diverse da quelle della legge
 - Le norme sono imperative
 - Il CO è per principio inapplicabile. Se viene richiamato (art. 87 LORD), è di regola applicato come diritto pubblico suppletorio
 - Il contratto di lavoro è un contratto di diritto pubblico

- Giurisdizione amministrativa
 - Ricorso/reclamo interno all'autorità che ha emanato la decisione o al Dipartimento competente
 - Consiglio di Stato
 - Tribunale cantonale amministrativo
 - Tribunale federale (ricorso in materia di diritto pubblico o ricorso subsidiario in materia costituzionale se l'importo litigioso non supera CHF 15'000)
- Giurisdizione civile: esclusa
 - Giudice di pace/Pretore
 - Tribunale d'appello
 - Tribunale federale (ricorso in materia civile o costituzionale)

- Competenze (art. 2 LORD)
 - Consiglio di Stato per impiegati e docenti cantonali
 - Municipio/delegazione scolastica consortile per docenti comunali
 - Tribunale d'appello, Ministero pubblico, altre magistrature permanenti per i propri dipendenti

- Nomina (art. 7-14 LORD)
 - Atto amministrativo con cui il dipendente viene assunto a tempo indeterminato e assegnato ad una funzione
 - A tempo pieno o a tempo parziale con un grado di occupazione superiore al 50%
 - Regola: concorso pubblico

Eccezioni:

- concorso interno per favorire la mobilità interna
- assunzione diretta in casi particolari

- Incarico (art. 15-17 LORD)
 - Atto amministrativo con cui il dipendente viene assunto a tempo determinato, rinnovabile per un periodo di massimo tre anni
 - È conferito in luogo alla nomina quando:
 - grado di occupazione < 50%
 - titolare in congedo o occupato in altri incarichi
 - candidati sprovvisti dei requisiti di nomina
 - posto provvisorio nelle scuole comunali o posto vacante durante l'anno scolastico
 - personale in formazione
 - durata effettiva di un progetto
 - Procedura e requisiti come per la nomina

- Personale ausiliario (art. 20 LORD)
 - Personale in formazione, supplente, avventizio
 - Fabbisogno annualmente stabilito dal Consiglio di Stato
 - Rapporto di lavoro è retto dal diritto privato (art. 319 e segg. CO) ed è disciplinato da un apposito regolamento

- Altri dipendenti: regolamenti specifici
 - Collaboratori personali dei consiglieri di Stato (art. 19 LORD)
 - Dipendenti del ristorante Castelgrande (cuochi, ecc.)

- Procedura di assunzione
 - Concorso pubblico (art. 12 LORD)

Eccezioni:
 - mobilità interna
 - assunzione diretta in casi eccezionali
 - Bando di concorso
 - Contenuto
funzione e classificazione secondo pianta organica,
requisiti del concorrente, documentazione da produrre,
altre condizioni

- Bando di concorso
 - Condizioni particolari? (art. 3 LORD)
 - Esercizio dei diritti civili
 - Ev. domicilio effettivo in Svizzera o nel Cantone
 - Nazionalità svizzera: solo per determinate funzioni legate all'esercizio della pubblica podestà e a tutela dell'interesse dello Stato
 - Altre? Si ma...

- Bando di concorso
 - Decisione impugnabile
 - Per contestare il contenuto del bando occorre fare ricorso subito, non aspettare l'esito (negativo) del concorso
 - Colui che partecipa al concorso si sottopone automaticamente alle regole del medesimo e «perde» i suoi diritti di contestare in seguito le condizioni descritte nel bando.

- Procedura di selezione dei candidati
 - Preselezione dei candidati da parte dell'autorità di nomina
 - Audizione: di principio non vi è alcun diritto ad essere ascoltato
 - Valutazione dei candidati
 - griglia, con criteri (ev. da preannunciare)
 - parità di trattamento
 - parità tra i sessi

- Decisione di assunzione
 - Nessun diritto all'assunzione
 - L'assunzione di un candidato è una decisione che il concorrente escluso è legittimato a contestare ad esempio per:
 - violazione del bando
 - violazione della LORD o altre leggi
 - disparità di trattamento, LPar
 - abuso o eccesso di potere

- Sono definiti solo in modo generale
- Art. 22-31 LORD
- Altre norme comportamentali e di servizio in specifici regolamenti/direttive nei settori di attività dei singoli dipendenti o dei singoli istituti
 - docenti
 - agenti di polizia
 - personale sanitario

- Obbligo di fedeltà
 - Interessi dello Stato
 - Comportamento degno della funzione ricoperta
 - in servizio
 - fuori servizio
 - Attitudine positiva nei confronti dello Stato e i suoi organi
 - Correttezza verso i superiori, i colleghi, il personale subordinato, i terzi e collaborazione nel servizio
 - Rispetto della legge in senso lato, anche degli ordini interni

- Obbligo di gestione
 - Svolgimento personale del servizio, con impiego di tutte le capacità lavorative
 - Diligenza e coscienziosità
 - Obbligo di supplenza e di lavoro straordinario

- Segreto d'ufficio (art. 29 LORD)
 - Anche dopo la fine del rapporto di lavoro
 - Conflitto con il diritto del dipendente di libertà d'opinione e di informazione

- Occupazioni accessorie (art. 26 LORD)
 - Autorizzazione dell'autorità di nomina

 - Divieto se:
 - incompatibili con la funzione o
 - arrecano pregiudizio alla funzione o
 - compromettono l'adempimento dei doveri di servizio
 - creano concorrenza

 - Ev. riduzione temporanea del grado di occupazione

- Cariche pubbliche (art. 27 LORD)

- Divieto di accettazione doni (art. 28 LORD)

- Diritto allo stipendio, alle indennità e alla previdenza
- Diritto a vacanze e congedi
 - Congedi pagati
 - Congedo maternità, parentale, allattamento e adozione
 - Congedo per aggiornamento e perfezionamento
 - Congedi non pagati
- Diritti sindacali
- Diritto alla protezione della sfera personale

- Principio: stessi diritti fondamentali come ogni altro cittadino
- Restrizioni più incisive date da obblighi particolari derivanti dal rapporto speciale con lo Stato
- Condizioni (art. 36 Cost. fed.)
 - base legale
 - interesse pubblico
 - proporzionalità

- Libertà personale (art. 10 Cost. fed.)
- Libertà di domicilio (art. 24 Cost. fed.)
- Libertà d'opinione e d'informazione (art. 16 Cost. fed.)
 - Chi, dove, cosa e come si esprime
- Libertà economica (art. 27 Cost. fed.)
- Diritti politici

- Disciplinare
 - violazione dei doveri di servizio
- Patrimoniale
 - per danno, atto illecito
- Penale
 - per reato

- Misure disciplinari (art. 32-40 LORD)
 - Ristabilire l'ordine all'interno dell'amministrazione
 - Ripristinare la fiducia del cittadino nell'amministrazione
 - Non sono pene, ma misure
 - Si basano sul principio dell'opportunità
 - Non sono obbligatorie

- Tipi di sanzione (art. 32 LORD)
 - Ammonimento
 - Multa fino a fr. 3'000.-
 - Riduzione stipendio max 10% per 1 anno
 - Sospensione dall'impiego con privazione totale o parziale dello stipendio max 8 mesi

- Commisurazione (art. 33 LORD)
 - Colpa, motivi, condotta precedente, grado e responsabilità del dipendente
 - Estensione e importanza degli interessi del servizio lesi o compromessi

- Competenza (art. 34 LORD)
 - Autorità di nomina per i dipendenti e i docenti cantonali
 - Municipio per docenti comunali
CdS nei procedimenti disciplinari da lui stesso aperti

- Inchiesta disciplinare (art. 36 LORD)
 - Nessuna sanzione senza inchiesta
 - Informare il dipendente dell'accusa mossagli e dei risultati dell'inchiesta
 - Assicurare i diritti di difesa (contraddittorio, difensore, diritto di partecipare all'assunzione delle prove, ecc.)
 - Obbligo di motivare le sanzioni
 - Possibilità di contestarle davanti all'autorità di ricorso

- Provvedimenti cautelari durante l'inchiesta (art. 38 LORD)
 - Sospensione della carica e dallo stipendio, trasferimento

- Prescrizione (art. 39 LORD)
 - 5 anni a decorrere dalla trasgressione o
 - in presenza di un procedimento penale per gli stessi fatti, fino ad 1 anno dalla crescita in giudicato della decisione penale
- Comunicazione della decisione entro 1 mese dalla chiusura dell'inchiesta
- Decreto di abbandono se non sono dati i presupposti per una sanzione disciplinare

- Responsabilità per danni per atti illeciti – Lresp
 - Verso terzi
 - Responsabilità esclusiva dell'ente pubblico per danni cagionati dai suoi agenti, indipendentemente dalla colpa
 - Verso lo Stato
 - Danni cagionati all'ente pubblico mancando con intenzione o colpa grave ai propri doveri di servizio
 - Per danni a terzi che l'ente pubblico ha dovuto risarcire (regresso)

- Responsabilità penale dei dipendenti
 - Abuso di autorità – art. 312 CP
 - Infedeltà della gestione pubblica – art. 314 CP
 - Falsità in atti formati da pubblici ufficiali o funzionari – art. 317 CP
 - Violazione del segreto d'ufficio – art. 320 CP
 - Corruzione passiva – art. 322quarter CP

- Art. 58 LORD
 - a) scadenza dell'incarico
 - b) dimissioni
 - c) disdetta
 - d) disdetta durante periodo di prova
 - e) invalidità
 - f) pensionamento

- Scadenza dell'incarico
 - Durata determinata
 - Non è necessaria nessun'altra decisione
- Dimissioni (art. 59 LORD)
 - Per la fine di un mese
 - Preavviso di 3 mesi
Per funzionari dirigenti: 6 mesi
 - Per docenti: di regola termina il 31 agosto
- Pensionamento (art. 64 LORD)
 - 60-65 anni (eccezionalmente: 70 anni)
 - Prepensionamento a 58 anni

- Disdetta ordinaria per giustificati motivi (art. 60 LORD)
 - a) Soppressione del posto/funzione senza possibilità di trasferimento o pensionamento
 - b) Assenza per malattia e infortunio >18 mesi
 - c) Inadempienze nel comportamento o nelle prestazioni (mancato raggiungimento degli obiettivi)
 - d) Incapacità, inattitudine o mancanza di disponibilità
 - e) Mancanza di disponibilità nell'eseguire un altro lavoro ragionevolmente esigibile
 - f) Rifiuto ingiustificato di un trasferimento
 - g) Mancanza di fiducia da parte del Direttore di un dipartimento nei confronti di un Capo Divisione

- Procedura
 - Termini di disdetta:
 - 3 mesi per la fine di un mese
 - 6 mesi se – più di 15 anni di servizio o
– dipendente ha più di 45 anni
 - Diritto di difesa del dipendente
 - Provvedimenti cautelari
 - Sospensione provvisoria dalla carica e dallo stipendio se l'interesse dell'amministrazione o della procedura lo esigono

- Disdetta per motivi gravi (art. 60 cpv. 5 LORD)
 - Qualsiasi circostanza oggettiva o soggettiva, data la quale non si può pretendere in buona fede che l'autorità di nomina possa continuare il rapporto di impiego nella stessa funzione o in altra funzione adeguata e disponibile nell'ambito dei posti vacanti
 - Sussidiaria rispetto alla disdetta ordinaria
 - Effetto immediato, al momento in cui viene notificata al dipendente

- Conseguenze della disdetta
 - Indennità di uscita (art. 27 LStip)
 - Colpa del dipendente: riduzione
 - Altro posto di lavoro: riduzione/rifiuto/sospensione
 - Protezione giuridica (art. 65-66 LORD)
 - Consiglio di Stato → TRAM
 - Il ricorso non ha effetto sospensivo
 - Il TRAM non può far riassumere il dipendente e si limita ad accertare il carattere ingiustificato del licenziamento (solo per i dipendenti cantonali)
 - Indennità per ingiusto licenziamento