

---

# Lo statuto giuridico del dipendente pubblico e del docente

## Tra obblighi e diritti

Avv. Flavia Verzasconi  
Giudice del Tribunale cantonale amministrativo

Lugano, 23 ottobre 2013

---

# I Dipendenti pubblici

- 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

## II Basi legali

- LORD – 15 marzo 1995
- LStip – 5 novembre 1954
- RDST – 13 dicembre 1995
- 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.

### III Natura del rapporto di impiego/1

- Il rapporto di 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 di legge
  - 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

## III Natura del rapporto di impiego/2

- 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 15'000.00)
- Giurisdizione civile: esclusa
  - Giudice di pace/Pretore
  - Tribunale d'appello
  - Tribunale federale (ricorso in materia civile o costituzionale)

## IV Costituzione del rapporto di impiego/1

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

## IV Costituzione del rapporto di impiego/2

- 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

## IV Costituzione del rapporto di impiego/3

- Incarico (art. 15 - 17 LORD)
  - Atto amministrativo con cui il dipendente viene assunto a tempo determinato, rinnovabile per un massimo di complessivi tre anni
  - È conferito in luogo della 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



## IV Costituzione del rapporto di impiego/4

- 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. 21 LORD)
  - Dipendenti del Ristorante Castelgrande (cuochi, ecc.)

## IV Costituzione del rapporto di impiego/5

### ■ 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

## IV Costituzione del rapporto di impiego/6

- 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...

## IV Costituzione del rapporto di impiego/7

- 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.

## IV Costituzione del rapporto di impiego/8

- 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

## IV Costituzione del rapporto di impiego/9

- 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

## V Doveri dei dipendenti/1

- Sono definiti solo in modo generale
- Art. 22-31a 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

## V Doveri dei dipendenti/2

- 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



## V Doveri dei dipendenti/3

- 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

## V Doveri dei dipendenti/4

- 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 di doni (art. 28 LORD)

## **VI Diritti dei dipendenti (art. 40a – 53 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

## VII Limitazione di libertà costituzionali/1

- 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

## VII Limitazione di libertà costituzionali/2

- 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

## VIII Responsabilità dei dipendenti/1

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

## VIII Responsabilità dei dipendenti/2

- 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

## VIII Responsabilità dei dipendenti/3

- 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

Non c'è più la destituzione come sanzione disciplinare!



## VIII Responsabilità dei dipendenti/4

- 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 i docenti comunali  
CdS nei procedimenti disciplinari da lui stesso aperti

## VIII Responsabilità dei dipendenti/5

- 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 dalla carica e dallo stipendio, trasferimento

## VIII Responsabilità dei dipendenti/6

- 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

## VIII Responsabilità dei dipendenti/7

- 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)

## VIII Responsabilità dei dipendenti/8

- Responsabilità penale dei dipendenti
  - Abuso di autorità – art. 312 CP
  - Infedeltà nella 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. 322<sup>quater</sup> CP

## IX Cessazione del rapporto di impiego/1

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

## **IX Cessazione del rapporto di impiego/2**

- **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

## IX Cessazione del rapporto di impiego/3

- 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 per Capo Divisione



# IX Cessazione del rapporto di impiego/4

## ■ Procedura

- Termini 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

## IX Cessazione del rapporto di impiego/5

- 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

## IX Cessazione del rapporto di impiego/6

- Conseguenze della disdetta
  - Indennità di uscita (art. 18-18a 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 dipendenti cantonali)
    - Indennità per ingiusto licenziamento

# Fonti

- Diritto federale e internazionale
  - <http://www.admin.ch/bundesrecht/00586/index.html?lang=it>
- Diritto cantonale
  - <http://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi>
- Giurisprudenza TF
  - <http://www.bger.ch/it/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht.htm>
- Giurisprudenza TI
  - [www.sentenze.ti.ch](http://www.sentenze.ti.ch)
  - <http://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/rtid>

**GRAZIE  
PER LA VOSTRA  
ATTENZIONE**