



UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2018

(D.D. prot. n. 118432 del 4 novembre 2019)

Corso di formazione - Categoria B

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

29 novembre 2019

Fonti normative, contrattuali e interne in tema di università

Luca Busico

INDICE

1. Introduzione	3
2. I principi costituzionali e le fonti statali: il rapporto con le fonti interne	3
3. La contrattazione nazionale	4
4. Le fonti interne: Statuto e regolamenti	5

1. Introduzione

Le fonti dell'autonomia delle università, e che ne governano e guidano l'azione, sono molteplici e, a seconda del criterio di riferimento, possono essere classificate in vario modo; la suddivisione che verrà trattata nel presente lavoro riguarda:

- fonti esterne, di rango costituzionale e legislativo;
- fonti esterne, di natura contrattuale;
- fonti interne, con particolare riferimento a Statuto e regolamenti.

2. I principi costituzionali e le fonti statali: il rapporto con le fonti interne

La Costituzione repubblicana stabilisce, all'art. 33, comma 6 che "le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

Nel darsi ordinamenti autonomi le università devono tener conto della funzione pubblica che a loro compete, e modulare la propria organizzazione sulla base dell'obbligo di concorrere a promuovere "lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" (art. 9, comma 1, Cost.) e della necessità di consentire una ricerca ed un insegnamento liberi (art. 33, comma 1, Cost.).

Benché la Costituzione sia entrata in vigore nel 1948, per l'attuazione delle norme si dovette, però, attendere gli anni ottanta.

La legge n. 168/1989 (c.d. "legge Ruberti") ha dato avvio al processo di autonomia universitaria nel sistema italiano.

L'art. 6 della legge n. 168/1989 contiene tre importanti disposizioni in tema di autonomia universitaria:

- 1) il comma 1 attribuisce alle università autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile;
- 2) il medesimo comma 1 prevede che le università si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti;
- 3) il comma 2 stabilisce, inoltre, che le università sono disciplinate, oltre che dai propri statuti e regolamenti, solo da "norme legislative che vi operino espresso riferimento", escludendo uno spazio di azione per disposizioni emanate con circolare.

Agli stretti controlli ministeriali del passato, quindi, si sostituiva una maggiore autonomia e si tendeva a trasformare il ruolo del Ministero da organo di gestione della politica universitaria a strumento di indirizzo e controllo del sistema nel suo complesso.

Gli sviluppi intervenuti negli anni successivi, in ogni caso, hanno però lentamente condotto a un rinnovato accentramento dell'ordinamento universitario italiano. Le riforme, che hanno interessato

più di recente il sistema universitario italiano, sembrano ispirate dalla comune tendenza di cercare di impostare un processo sempre più governato centralmente e teso a ridurre in modo cospicuo le spese.

Si muove in questa direzione la legge n. 240/2010 (c.d. “legge Gelmini”), la quale, pur costituendo una delle poche leggi organiche approvate (dato che è intervenuta su vari aspetti rilevanti dell’ordinamento universitario), non si è mossa nella direzione di ampliare l’autonomia delle varie strutture.

Gli ampi settori interessati dall’intervento legislativo e l’analiticità dello stesso, infatti, hanno imposto alle istituzioni universitarie di provvedere a profonde modifiche dei propri statuti al fine di allinearsi con la nuova normativa.

3. La contrattazione nazionale

A complicare il quadro sopra descritto meritano una citazione anche le fonti di natura contrattuale, il cui spazio e la cui importanza derivano dalla progressiva “contrattualizzazione” del pubblico impiego.

La disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ha conosciuto infatti dal 1992 ad oggi quattro principali riforme: 1) la c.d. “prima privatizzazione” degli anni 1992-1993; 2) la c.d. “seconda privatizzazione” del biennio 1997-1998; 3) la c.d. “riforma Brunetta” del 2009; 4) la c.d. “riforma Madia” del triennio 2015-2017.

Con le prime due riforme, in particolare, è stato realizzato il processo di privatizzazione del lavoro pubblico (non intaccato dalle due riforme successive), caratterizzato dall’estensione tendenzialmente generalizzata delle norme sul rapporto di lavoro privato e dall’individuazione del contratto collettivo quale strumento cardine per superare il previgente regime pubblicistico.

L’art. 40, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 dispone che la contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali.

Occorre ricordare che attualmente nel settore del lavoro pubblico esistono quattro comparti di contrattazione:

- 1) Funzioni centrali;
- 2) Funzioni locali;
- 3) Istruzione e ricerca;
- 4) Sanità.

Il personale tecnico-amministrativo delle Università rientra nel comparto Istruzione e ricerca.

Il rapporto di lavoro del personale tecnico-amministrativo delle Università è attualmente regolato dal CCNL del comparto Istruzione e ricerca 2016-2018, sottoscritto in data 19 aprile 2018. Esso si

compone di una parte comune e quattro sezioni, tra cui la sezione Università e Aziende ospedaliero-universitarie (articoli 42-67).

La parte comune si limita a disciplinare pochissimi aspetti, che comprendono le relazioni sindacali (titolo II), la responsabilità disciplinare (titolo III) e alcune disposizioni particolari (titolo IV).

4. Le fonti interne: Statuto e regolamenti

L'Università di Pisa ha emanato con D.R. 27 febbraio 2012, n. 2711 il proprio Statuto, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 6 marzo 2012, n. 55.

Il Titolo I dello Statuto regola i principi generali e le attività dell'Università.

L'art. 2 dello Statuto enuncia il recepimento dei valori della Costituzione della Repubblica Italiana, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come l'identificazione della pari dignità delle persone quale proprio valore fondante. La volontà di promuovere il superamento di ogni tipo di discriminazione, garantendo pari opportunità nell'accesso allo studio e al lavoro, nella ricerca e nella progressione di carriera del personale, viene specificata attraverso l'introduzione di una ulteriore finalità, ossia quella della promozione dell'equilibrata rappresentanza di genere in ogni aspetto della vita accademica e, in particolare, nelle candidature e nella composizione degli organi collegiali.

Infine, in tema di criteri sui quali l'Ateneo imposta le proprie attività, appare di non secondaria importanza l'inserimento del criterio di "economicità" accanto ai già presenti criteri di "efficienza" ed "efficacia", pur sempre nel rispetto dei principi dell'autonomia delle strutture didattiche e scientifiche, della programmazione, della valutazione, della responsabilità degli addetti, della verifica della coerenza tra obiettivi e risultati.

L'art. 10 dello Statuto stabilisce che l'Università attua le disposizioni dello Statuto e ne realizza le finalità attraverso lo strumento regolamentare, come disciplinato dal successivo Titolo V.

Il Titolo V dello Statuto disciplina l'autonomia organizzativa, gestionale e regolamentare dell'Ateneo.

Lo Statuto cita espressamente tre Regolamenti:

- 1) il Regolamento generale di ateneo (art. 43);
- 2) il Regolamento didattico di ateneo (art. 44);
- 3) il Regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità (art. 45).

Il Regolamento generale di ateneo (approvato dal Senato accademico a maggioranza assoluta dei componenti) contiene le norme relative all'organizzazione generale dell'Università, le modalità di funzionamento del Senato accademico e del Consiglio di amministrazione, le procedure per la

istituzione e la disattivazione delle strutture universitarie; contiene, inoltre, i criteri e le procedure per la definizione di atti di particolare rilevanza per l'Ateneo, e le norme quadro per la predisposizione del regolamento del consiglio degli studenti e di quelli delle strutture.

Il Regolamento didattico di ateneo (approvato dal Senato accademico previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione) definisce i titoli accademici rilasciati dall'Università e contiene le norme e le procedure che regolano l'istituzione, l'attivazione e disattivazione dei corsi, la programmazione e lo svolgimento delle attività didattiche.

Il Regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità (approvato dal Consiglio di amministrazione a maggioranza assoluta dei componenti) disciplina i criteri di gestione e le procedure amministrative, finanziarie e contabili dell'Università; in esso sono anche specificate le strutture alle quali, oltre che ai dipartimenti, è attribuita autonomia di gestione.

L'art. 47 dello Statuto, infine, disciplina l'entrata in vigore e le modifiche dei regolamenti, stabilendo che tutti i regolamenti sono emanati con decreto del Rettore e, salvo che sia diversamente disposto dal regolamento stesso, entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione nell'Albo Ufficiale Informatico di ateneo. Tutti i regolamenti sono altresì pubblicati sul sito dell'Ateneo.

Il secondo comma dell'art. 47 prevede che la modifica dei regolamenti segue le norme e le procedure previste dallo Statuto per la loro adozione.