



# UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2017

(D.D. prot. n. 72862 del 16 novembre 2018)

Corso di formazione - Categoria C

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

12 dicembre 2018

**Le principali novità in tema di Statuto di Ateneo: principi generali e organi**

**Le forme flessibili nel pubblico impiego**

*Ascenzo Farenti*

## Indice

<u>Parte I – Le principali novità in tema di Statuto di Ateneo: principi generali e organi</u> .....	3
1. Premessa .....	3
2. Le novità del Titolo I .....	3
3. Le novità del Titolo II .....	4
<u>Parte II – Le forme flessibili nel pubblico impiego</u> .....	7
1. Premessa .....	7
2. Il contratto a termine .....	7
3. La somministrazione di lavoro .....	9

## **Parte I**

### **Le principali novità in tema di Statuto di Ateneo: principi generali e organi**

#### **1. Premessa**

Nel nostro Ateneo, a distanza di alcuni anni dall'entrata in vigore dello Statuto, è stata rilevata la necessità di apportare modifiche al testo vigente, sia alla luce della normativa sopravvenuta che a seguito dell'esito della verifica con la prassi applicativa.

Sono state di conseguenza approvate dal Senato accademico (previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione) alcune modifiche, emanate con il Decreto rettorale 3 agosto 2018 n. 50560, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 5 settembre 2018, n. 206, in vigore dal 20 settembre 2018.

Sebbene la struttura di fondo del testo e l'assetto organizzativo complessivo del nostro Ateneo vengano confermate, sono state comunque significative le modifiche introdotte. Di seguito verranno descritte le principali novità intervenute nel Titolo I (principi generali e attività dell'Università) e nel Titolo II (organi di Ateneo).

#### **2. Le novità del Titolo I**

Il Titolo I dello Statuto regola principi generali e attività dell'Università. Viene confermato come l'Università di Pisa sia un'istituzione pubblica dotata di autonomia, che ha come fini l'elaborazione, lo sviluppo e la trasmissione delle conoscenze, concorrendo al progresso culturale, civile ed economico del Paese. Un'istituzione che garantisce piena libertà di ricerca e di insegnamento, e promuove, organizza e sostiene la ricerca, provvedendo alla formazione intellettuale e professionale degli studenti e di coloro che intendono dedicarsi alla ricerca e all'insegnamento.

Viene tuttavia posta un'attenzione più marcata all'ambito della terza missione, dato che è stato introdotto, oltre al riferimento alla promozione della diffusione dei saperi e della cultura, anche il trasferimento e la valorizzazione delle conoscenze nel contesto dello sviluppo economico e culturale dei territori, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e sociale, senza concorrere mai a pregiudicare la vivibilità dei territori stessi.

Tra i valori fondamentali riconosciuti, si ribadisce 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 però adesso

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.

Altra novità importante presente nel Titolo I dello Statuto riguarda poi il diritto all'informazione. Il testo attuale dello Statuto, difatti, prende in considerazione le più recenti innovazioni intervenute in questo ambito, precisando le norme già previste in tema partecipazione, trasparenza, accesso e pubblicità, ponendo attenzione ai concetti di diritto alla riservatezza e di diritto di accesso "civico" (che si aggiunge a quello "documentale").

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.

### **3. Le novità del Titolo II**

Le novità, su questa parte dello Statuto, sono di rilievo. Non cambia l'assetto complessivo del sistema dei rapporti tra gli organi, ma viene modificata la composizione di alcuni di essi e ne vengono inseriti di nuovi (come la Commissione etica e il Presidio della qualità).

Quanto alla figura del Rettore (art. 12) emerge la volontà di rafforzare e valorizzare, accanto alla figura dei prorettori, quella dei delegati, che appare più volte all'interno della disposizione (commi 2-ter, 2-quater e 2-quinquies).

Altra novità rilevante sono le modifiche relative agli aventi diritto.

L'elettorato attivo per le elezioni del Rettore spetta, oltre ai rappresentanti degli studenti nel Senato accademico, nel Consiglio di amministrazione e nei Consigli di dipartimento, anche ai rappresentanti dei dottorandi negli stessi organi.

Ai fini sia del quorum di validità dei turni di votazione sia della maggioranza richiesta per l'elezione, inoltre, si porta il voto degli elettori di cui alla lettera e) del comma 4 (personale tecnico-amministrativo a tempo indeterminato, compresi i collaboratori ed esperti linguistici) ponderato nella misura di un voto ogni sei voti espressi (mentre in precedenza era di un voto ogni sette); continuano a fare eccezione, naturalmente, i componenti del Consiglio di amministrazione e del Senato accademico, che hanno voto pieno.

Cambia poi il riferimento presente al comma 16, che stabilisce che le procedure per l'elezione del Rettore sono disciplinate dal Regolamento generale di Ateneo (il riferimento precedente era ad un "apposito regolamento" che sarebbe dovuto intervenire sul punto).

Con riferimento al Senato accademico (art. 13), vengono precisate in primo luogo alcune funzioni dell'organo.

Lo Statuto, ad esempio, prevede attualmente che il Senato approvi, previo parere favorevole del Consiglio di amministrazione:

- i regolamenti di funzionamento degli organi collegiali di ateneo di cui all'art. 11, comma 2, e dei centri di ateneo di cui all'art. 39, comma 5;
- i regolamenti dei corsi di dottorato.

Si prevede, inoltre, che il Senato approvi gli altri regolamenti di ateneo acquisendo il parere del Consiglio di amministrazione, ed eserciti il controllo di legittimità e di merito sui regolamenti di funzionamento dei dipartimenti e delle altre strutture di cui al titolo III (strutture didattiche, scientifiche e di servizio).

Altra novità di rilievo è legata alla composizione del Senato:

- 27 membri e non più 25;
- il Rettore, che lo presiede (disposizione non modificata rispetto al testo precedente);
- 18 docenti a tempo pieno, eletti tra i professori e i ricercatori a tempo indeterminato;
- 1 rappresentante dei ricercatori a tempo determinato, senior o junior (eletto dai ricercatori a tempo determinato);
- 2 rappresentanti del personale tecnico-amministrativo, a tempo indeterminato, compresi i collaboratori ed esperti linguistici (disposizione non modificata rispetto al testo precedente);
- 4 rappresentanti degli studenti (disposizione non modificata rispetto al testo precedente);
- 1 rappresentante dei dottorandi.

Resta fermo che il mandato dei membri eletti in Senato accademico dura quattro anni accademici ed è rinnovabile per una sola volta consecutivamente, ma il mandato dei rappresentanti dei ricercatori a tempo determinato e dei dottorandi dura due anni accademici ed è rinnovabile per una sola volta consecutivamente (come avviene per i rappresentanti degli studenti).

L'elettorato passivo per il rappresentante dei dottorandi è attribuito ai dottorandi iscritti per la prima volta ai corsi di dottorato aventi sede amministrativa nell'Università di Pisa, mentre l'elettorato attivo è attribuito ai dottorandi iscritti ai corsi di dottorato aventi sede amministrativa nell'Università di Pisa.

Con riferimento al Consiglio di amministrazione (art. 14), alcune novità riguardano in primo luogo le funzioni. Si stabilisce, ad esempio, che il Consiglio approvi, a maggioranza dei suoi componenti, il Regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, nonché, previo parere del Senato accademico, gli altri regolamenti espressamente attribuiti alla sua competenza dalla normativa statale vigente (nella versione precedente si faceva riferimento ai regolamenti attribuiti dallo Statuto

stesso). Quanto al potere di deliberare, su proposta del Senato accademico o previo suo parere, l'istituzione, l'attivazione, la soppressione o la disattivazione di corsi e sedi, nel vigente Statuto si aggiunge che “contestualmente all'approvazione dell'istituzione dei corsi, esprime parere sui relativi ordinamenti didattici”.

Con riferimento alla composizione, si precisa invece che i 2 rappresentanti degli studenti debbano essere eletti tra gli iscritti per la prima volta e non oltre il primo anno fuori corso ai corsi di laurea, laurea magistrale e dottorato di ricerca con sede amministrativa nell'Università di Pisa.

Viene anche modificata la procedura per la scelta della componente interna ed esterna del Consiglio, prevista ai commi da 5 a 9-bis dell'art. 14.

In relazione al Nucleo di valutazione (art. 15), la modifica principale riguarda la sua composizione:

- 6 membri (non più 5) di elevata qualificazione professionale nelle attività di cui al comma 1, di cui almeno 3 non appartenenti ai ruoli dell'Università di Pisa;
- 2 membri (non più 1) eletti dagli studenti, secondo modalità previste nel Regolamento generale di ateneo.

Infine, la previsione all'interno dello Statuto di due nuovi organi:

- la Commissione etica (art. 20-bis);
- il Presidio della qualità (art. 20-ter).

La Commissione etica ha il compito di svolgere le attività istruttorie sulle violazioni delle disposizioni contenute nel Codice etico di cui all'articolo 40 dello Statuto.

Il Presidio esercita invece le funzioni di supervisione dello svolgimento adeguato e uniforme delle procedure di assicurazione della qualità, garantendo il flusso informativo interno tra le strutture interessate, nonché all'esterno nei confronti dell'ANVUR.

## **Parte II**

### **Le forme flessibili nel pubblico impiego**

#### **1. Premessa**

Le forme flessibili di lavoro nel pubblico impiego sono disciplinate dall'art. 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui le pubbliche amministrazioni, per far fronte al proprio fabbisogno ordinario, assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa solo per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti.

Il comma 2 dell'art. 36 elenca le seguenti tipologie di lavoro flessibile utilizzabili dalle amministrazioni pubbliche:

- lavoro a tempo determinato;
- contratto di formazione e lavoro;
- somministrazione di lavoro a tempo determinato.

Si evince chiaramente come tale elencazione contempli solo ipotesi di lavoro flessibile di tipo subordinato con conseguente esclusione dall'ambito di applicazione della norma del lavoro autonomo, che trova una separata collocazione nell'ambito del d.lgs. n. 165/2001, vale a dire l'art. 7, comma 6.

#### **2. Il contratto a termine**

L'art. 36 comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 indica il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato come modello "standard" del pubblico impiego. L'elemento di caratterizzazione del settore pubblico è il fabbisogno ordinario che si concretizza, attraverso la dotazione organica, in un valore quantitativo e qualitativo delle risorse umane necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali ovvero delle funzioni ordinarie dell'amministrazione.

In base all'art. 36 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 il ricorso al contratto a termine è consentito solo a fronte di comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, nel senso che non possano riferirsi ad un fabbisogno ordinario e permanente. Inoltre, l'art. 4 comma 1 della l. 30 ottobre 2013, n. 125, ha aggiunto al suddetto comma un ulteriore periodo, secondo cui le amministrazioni, al fine di prevenire fenomeni di precariato, sottoscrivono contratti a tempo determinato coi vincitori o gli idonei delle proprie graduatorie per concorsi pubblici a tempo indeterminato.

Il contratto a tempo determinato trova la sua disciplina generale negli articoli 19-29 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

L'art. 25 del d.lgs. n. 81/2015 vieta l'adozione di trattamenti discriminatori nei confronti dei dipendenti a tempo determinato, ai quali spetta il trattamento economico e normativo in atto per i lavoratori comparabili a tempo indeterminato (intendendosi per tali quelli inquadrati nello stesso livello in forza dei criteri di classificazione stabiliti dalla contrattazione collettiva) ed in proporzione al periodo lavorativo prestato.

L'aspetto più centrale ed attuale della materia riguarda le conseguenze sanzionatorie all'illegittima apposizione del termine finale, regolate dall'art. 36 comma 5 del d.lgs. n. 165/2001, secondo il quale la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Cassazione l'abuso da parte delle amministrazioni nell'utilizzazione del contratto a termine preclude la conversione a tempo indeterminato, ma comporta il risarcimento dei danni patiti dal dipendente a tempo determinato.

Il citato art. 36 comma 5 prevede la soggezione del dirigente, che ha disposto assunzioni in violazione di norme imperative di legge, all'azione di recupero delle somme corrisposte dall'amministrazione, qualora la violazione sia dovuta a dolo o a colpa grave.

Sul tema è intervenuto di recente anche il nuovo C.C.N.L. del Comparto Istruzione e Ricerca del 19 aprile 2018, che all'art. 53 ha precisato che le amministrazioni possono stipulare contratti individuali per l'assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, nel rispetto dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 e, in quanto compatibili, degli articoli 19 e seguenti del d.lgs. n. 81/2015, nonché dei vincoli finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materia. I contratti a termine hanno la durata massima di trentasei mesi e tra un contratto e quello successivo è previsto un intervallo di almeno dieci giorni, dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi ovvero almeno venti giorni, dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore a sei mesi.

L'art. 53 comma 3 del C.C.N.L. citato precisa che il numero massimo di contratti a tempo determinato e di contratti di somministrazione a tempo determinato stipulati da ciascuna amministrazione complessivamente non può superare il tetto annuale del 20% del personale a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio dell'anno di assunzione (con arrotondamento dei decimali all'unità superiore qualora esso sia uguale o superiore a 0,5). Le ipotesi di contratto a tempo determinato esenti da limitazioni quantitative, oltre a quelle individuate dal d.lgs. n. 81/2015, sono: a) attivazione di nuovi servizi o attuazione di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento di quelli esistenti; b)



particolari necessità di amministrazioni di nuova istituzione; c) introduzione di nuove tecnologie che comportino cambiamenti organizzativi o che abbiano effetti sui fabbisogni di personale e sulle professionalità; d) necessità correlate a progetti di ricerca che beneficino di finanziamenti esterni, anche per le attività di supporto amministrativo.

L'art. 53 comma 12 del C.C.N.L. citato, inoltre, stabilisce che ai sensi dell'art. 19, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, nel caso di rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, riguardanti lo svolgimento di mansioni della medesima area o categoria, è possibile derogare alla durata massima di trentasei mesi. Tale deroga non può però superare i dodici mesi e può essere attuata esclusivamente nei seguenti casi: a) attivazione di nuovi servizi o attuazione di processi di riorganizzazione finalizzati a all'accrescimento di quelli esistenti; b) particolari necessità di amministrazioni di nuova istituzione; c) introduzione di nuove tecnologie che comportino cambiamenti organizzativi o che abbiano effetti sui fabbisogni di personale e sulle professionalità; d) prosecuzione di un significativo progetto di ricerca e sviluppo; e) rinnovo o proroga di un contributo finanziario.

### **3. La somministrazione di lavoro**

La somministrazione di lavoro è disciplinata dagli articoli 30-40 del d.lgs. n. 81/2015, secondo cui una società specializzata (agenzia) mette il proprio personale dipendente a disposizione di imprese che ne facciano richiesta per il periodo di tempo pattuito.

Si è di fronte, pertanto, ad un rapporto trilaterale tra agenzia, datore di lavoro richiedente e lavoratore, caratterizzato dalla presenza di un contratto di somministrazione di lavoro tra agenzia e datore di lavoro utilizzatore, di un contratto di lavoro subordinato tra agenzia e lavoratore e di un rapporto di fatto tra datore di lavoro utilizzatore e lavoratore.

L'art. 30 del d.lgs. n. 81/2015 prevede due tipologie di contratto di somministrazione:

- 1) somministrazione di lavoro a tempo determinato;
- 2) somministrazione di lavoro a tempo indeterminato.

Solo la prima è applicabile al lavoro pubblico in presenza di comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale.

L'art. 36 comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 vieta esplicitamente la somministrazione per l'esercizio di funzioni direttive e dirigenziali. La ragione del divieto è duplice:

- a) la rappresentanza esterna dell'amministrazione in capo al dirigente e al funzionario direttivo;
- b) il vincolo fiduciario che lega le figure apicali all'amministrazione.

La materia è stata di recente ulteriormente regolata dal C.C.N.L. del Comparto Istruzione e Ricerca del 19 aprile 2018, che all'art. 55 ha precisato che le amministrazioni possono stipulare contratti di

somministrazione di lavoro a tempo determinato, secondo la disciplina degli articoli 30 e seguenti del d.lgs. n. 81/2015, per soddisfare esigenze temporanee o eccezionali, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001. I contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato sono stipulati entro il limite di cui all'art. 53 comma 3 del medesimo C.C.N.L., e nel rispetto dei vincoli finanziari previsti dalla vigenti disposizioni di legge in materia.

L'art. 55 comma 3 precisa poi che il ricorso al lavoro somministrato non è consentito per il personale che esercita attività di vigilanza nonché per i profili della categoria B; il comma 4, invece, stabilisce che i lavoratori somministrati, qualora contribuiscano al raggiungimento di obiettivi di performance o svolgano attività per le quali sono previste specifiche indennità, hanno titolo a partecipare all'erogazione dei connessi trattamenti accessori, secondo i criteri definiti in sede di contrattazione integrativa.