



# UNIVERSITÀ DI PISA

Progressione economica con requisiti al 31 dicembre 2019

(D.D. prot. n. 84291 del 21 settembre 2020)

Materiale didattico - Categoria B

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

***Fonti normative, contrattuali e interne in tema di università: aspetti generali e  
novità in tema di risposta all'emergenza SARS CoV-2***

*Davide Fiumicelli*

## **INDICE**

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Le fonti esterne di rango costituzionale e legislativo e il rapporto con le fonti interne .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Fonti esterne: la contrattazione nazionale e il rapporto con la contrattazione integrativa ...</b>	<b>5</b>
<b>4. Le fonti interne: Statuto e regolamenti .....</b>	<b>7</b>
<b>5. Le fonti esterne e interne e la risposta all'emergenza SARS CoV-2 .....</b>	<b>9</b>

## **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.

Una delle classificazioni principali, e che verrà presa in considerazione 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.

Verranno dunque esaminati i principi rintracciabili nella nostra Costituzione e posti a fondamento dell'autonomia delle università, così come i provvedimenti legislativi ed i contratti collettivi adottati a livello nazionale, per poi passare ad esaminare la normativa interna, di cui ogni università si dota sulla base dell'autonomia della quale gode (e garantita proprio a livello costituzionale).

Con il propagarsi del SARS CoV-2, però, sono stati molti gli atti e provvedimenti adottati a livello nazionale, regionale e interno che si sono susseguiti nel corso del tempo, per far fronte all'emergenza sanitaria nazionale in atto, coinvolgendo dunque anche il sistema delle fonti dell'autonomia delle università.

Per questo motivo, il presente lavoro riguarderà, da una parte, le fonti esterne e interne in una prospettiva generale e, dall'altro, come questo quadro è stato interessato dalle disposizioni approvate per contenere l'emergenza sanitaria.

## **2. Le fonti esterne di rango costituzionale e legislativo e il rapporto con le fonti interne**

Le prime fonti dell'autonomia delle università dalle quali è sempre necessario partire sono certamente quelle esterne di rango costituzionale, dato che queste fissano i principi generali di riferimento della materia, i principi cui le altre fonti devono sottostare.

La riaffermazione forte della libertà di scienza e di insegnamento e del principio di autonomia universitaria trovano piena accoglienza nella Costituzione repubblicana del 1948.

All'articolo 33, infatti, viene stabilito che "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento" (comma 1) e che "le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" (comma 6).

Nella Costituzione, inoltre, sono presenti altre disposizioni tese a garantire spazi ulteriori di libertà e a segnare una rottura evidente col periodo precedente:

- l'articolo 9 assicura l'impegno della Repubblica a promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica;

- l'articolo 34 detta norme a tutela del diritto allo studio.

Si è scelto, quindi, di fornire un primo ambito di tutela e garanzie a livello costituzionale, che avrebbe dovuto trovare attuazione per il tramite della legge ordinaria. Se è vero, infatti, che il legislatore si trova in ogni caso limitato nel proprio operare dal dettato costituzionale, è altresì vero che i principi costituzionali necessitano di provvedimenti attuativi affinché gli stessi possano sviluppare appieno le proprie potenzialità. Ciò ha portato nei fatti a due risultati principali:

- la lunga “inattuazione” di fatto delle disposizioni sull'autonomia previste in Costituzione;
- lo spazio di azione via via sempre maggiore assunto dal Governo e dall'apparato ministeriale in questa materia.

Benché la Costituzione sia entrata in vigore nel 1948, di conseguenza, per l'attuazione delle sue norme si è dovuto attendere molto tempo, ed in particolare l'arrivo degli anni ottanta.

La legge n. 168/1989 (c.d. “legge Ruberti”) ha dato infatti attuazione al dettato costituzionale, avviando il processo autonomistico del sistema universitario italiano, tanto da aver fatto parlare alcuni perfino di “disgelo costituzionale”. L'art. 6 della legge n. 168/1989, in particolare, 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 iniziava lentamente a sostituire una maggiore autonomia, cercando di 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.

In primo luogo, va osservato come, contestualmente all'emanazione della “legge Ruberti”, si sarebbe dovuta adottare una “legge quadro” deputata ad accompagnare il processo di autonomia degli atenei, attraverso la fissazione di alcuni principi guida ad opera del legislatore statale. L'assenza di un simile provvedimento ha prodotto, come conseguenza principale, che il processo prendesse avvio senza che l'autorità centrale riuscisse a governarlo in maniera adeguata. Ciò ha causato, da una parte, che alcuni provvedimenti successivi hanno gradualmente riattratto in una

sfera di attività amministrativa ministeriale compiti propri degli atenei e, dall'altra, lo sviluppo di un'autonomia sì più ampia rispetto al passato, ma spesso poco legata ad una reale responsabilizzazione dell'ente.

In secondo luogo, 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. Sembra muoversi ad esempio 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 effettivamente l'autonomia delle varie strutture.

La tecnica utilizzata predisponeva una disciplina legislativa eccessivamente indeterminata, consentendo di conseguenza una "fuga" verso fonti secondarie o, addirittura, atti amministrativi dei ministri. La vasta e variegata tipologia di rinvii previsti dalla legge statale, infatti, non solo pareva comprimere lo spazio di autonomia riconosciuto agli atenei, ma rendeva ancora più complesso il già irrazionale sistema delle fonti del diritto in materia. Gli ampi settori interessati dall'intervento legislativo e l'analiticità dello stesso, inoltre, hanno imposto alle istituzioni universitarie di provvedere a profonde modifiche dei propri statuti al fine di allinearsi con la nuova normativa.

### **3. Fonti esterne: la contrattazione nazionale e il rapporto con la contrattazione integrativa**

A complicare il quadro sopra descritto meritano una citazione anche le fonti esterne di natura contrattuale, il cui spazio e la cui importanza sono aumentate con la 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.

Per quanto la contrattazione collettiva abbia un suo espresso riconoscimento a livello costituzionale (art. 39 Cost.), è l'art. 40 comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 (Testo unico sul pubblico

impiego) che, in particolare, dispone che la contrattazione collettiva disciplina il rapporto di lavoro e le relazioni sindacali.

Al riguardo, è opportuno ricordare come attualmente, nel settore del lavoro pubblico, esistano 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 pochi aspetti, che comprendono le relazioni sindacali (titolo II), la responsabilità disciplinare (titolo III) e alcune disposizioni particolari (titolo IV), mentre la Sezione Università regola molti aspetti, tra i quali vale la pena citare, a mero titolo esemplificativo:

- aspetti più particolari relativi alle relazioni sindacali;
- il rapporto di lavoro (che comprende ferie, permessi, aspettative, ecc.);
- tipologie flessibili del rapporto di lavoro (tempo determinato, tempo parziale);
- trattamento economico (stipendi, fondi, welfare, ecc.).

Si tratta di un insieme di aspetti che trovano poi in gran parte una definizione più dettagliata e specifica nella contrattazione integrativa, che si svolge in autonomia sulle materie, con le procedure, nei limiti e tra i soggetti individuati dai Contratti Nazionali. Essa assume un ruolo molto importante, non solo per la concreta attuazione dei sistemi di progressione professionale all'interno delle categorie definite con il CCNL, ma anche per la disciplina di molti altri aspetti del rapporto di lavoro, quali ad esempio la produttività, le posizioni organizzative, le indennità tese a remunerare lo svolgimento di attività particolarmente disagiate o pericolose o dannose per la salute (indennità di turno, di reperibilità ecc.).

Come è evidente, si tratta di un complesso di norme e regole che gli atenei, sebbene all'interno dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta, sono tenuti a rispettare e a seguire.

#### **4. Le fonti interne: Statuto e regolamenti**

Le fonti interne delle università traggono fondamento da uno dei profili di autonomia riconosciuti a livello costituzionale alle stesse, ossia l'autonomia normativa, intesa quale capacità di darsi ordinamenti autonomi mediante l'emanazione di norme.

Come detto, è la "legge Ruberti" che individua, per la prima volta in maniera puntuale, il concetto di autonomia degli atenei nei suoi diversi aspetti, anche tramite il riconoscimento espresso del valore di fonte del diritto agli atti di autonomia, quali statuti e regolamenti. E lo sviluppo dell'autonomia normativa, realizzatosi con l'emanazione degli statuti e dei regolamenti, assieme alla ripartizione delle funzioni con lo Stato, hanno confermato la natura indipendente delle università; natura che si rinviene nella separazione dallo Stato e nell'attribuzione di funzioni da esercitarsi mediante atti a contenuto normativo autonomo e con valore di fonte dell'ordinamento.

Gli statuti sono le manifestazioni primarie di tale autonomia, mentre i regolamenti sono le manifestazioni secondarie/attuative dell'autonomia primaria. Lo statuto universitario, nel sistema delle fonti, è dunque una "fonte speciale", che detta criteri organizzativi che assicurano l'individuazione delle responsabilità e l'efficienza dei servizi; disciplinano inoltre l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio. I regolamenti di ateneo, invece, hanno lo scopo principale di disciplinare nel dettaglio le disposizioni statutarie, dandone concreta attuazione ed esecuzione.

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.

## **5. Le fonti esterne e interne e la risposta all'emergenza SARS CoV-2**

Il quadro che è stato sopra diffusamente descritto, è stato messo alla prova dalla risposta che il nostro Paese, così come le istituzioni e gli enti che la compongono, hanno dovuto mettere in campo per rispondere all'emergenza sanitaria internazionale dovuta alla diffusione del SARS CoV-2.

Sono infatti molte le problematiche giuridiche che ha posto la diffusione del virus in Italia e nel mondo, per non parlare ovviamente di quelle sociologiche e umane; problematiche che hanno toccato anche il sistema delle fonti.

Con riferimento al merito delle misure adottate, è diffusa l'impostazione secondo la quale la tutela di beni primari quali la vita e la salute della collettività, per il tramite della tenuta del sistema sanitario, sia prevalente rispetto ad altri diritti e principi costituzionali che vengono temporaneamente e proporzionalmente sacrificati. Tutto ciò, però, è avvenuto attraverso un processo decisionale che ha dato vita all'adozione "alluvionale" di numerosi decreti-legge, decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ordinanze e decreti del Ministro della Salute, ordinanze e decreti delle autorità regionali e locali. E ciò, da una parte, ha reso talvolta contraddittoria e poco coordinata l'azione dei pubblici poteri, e dall'altra ha reso non semplice per gli enti presenti sul territorio agire per conformarsi a quanto prescritto, influenzando anche negativamente sull'autonomia loro concessa.

Le varie istituzioni ed enti, università comprese, hanno dunque dovuto affrontare un processo di adeguamento a quanto previsto a livello nazionale e regionale, producendo a propria volta un cospicuo numero di provvedimenti attuativi, sia per regolare lo svolgimento in sicurezza dell'attività lavorativa prestata all'interno delle proprie strutture, sia per cercare soluzioni sicure e innovative utili a garantire un'erogazione efficiente dei servizi pur in una fase di emergenza.

In questo periodo, di conseguenza, si sono susseguiti, anche a livello interno, atti regolamentari, decreti, circolari, protocolli, che, nel rispetto delle normative approvate a livello nazionale e regionale, hanno introdotto, a mero titolo esemplificativo:

- misure di informazione di lavoratori e utenti;
- misure e procedure adottate e da seguire per il contenimento del contagio;
- misure organizzative volte a garantire la corretta applicazione del distanziamento sociale;
- misure di igienizzazione e sanificazione;
- misure di ripensamento e riorganizzazione dell'erogazione dei servizi offerti.

Tanto nel caso delle fonti esterne, quanto nel caso delle fonti interne, è bene comunque sottolineare come non si tratti di misure che si pongono in contrapposizione con quanto stabilito a

livello costituzionale o statutario, in quanto atti che regolano principi generali, valori fondamentali e attività dell'Università.

Nella situazione di emergenza, ovviamente, alcuni principi e diritti sono stati circoscritti, ma sempre nell'ottica di un bilanciamento con altri principi e diritti posti a livello costituzionale e/o statutario, e sempre in maniera temporanea e nel rispetto del principio di proporzionalità.