

UFFICIO STUDI CODAU

L'Ufficio Studi ritiene di soffermarsi sulla questione della competenza interna per l'adozione degli atti nelle Università traendo spunto da una sentenza del [TAR Basilicata n. 83 del 2014](#) relativa a una vecchia controversia di lavoro del personale universitario contrattualizzato, istaurata prima della riforma operata dal dlgs. 80/1998.

Il punto di maggior interesse della decisione è quello inerente la competenza interna all'adozione di atti e provvedimenti inerenti il personale dipendente. Secondo i Giudici del TAR Basilicata sussiste la competenza del Direttore amministrativo sugli atti concernenti il personale dipendente, dovendosi ritenere ormai abrogate le disposizioni legislative della L.808/1977¹ che attribuivano tale competenza ai Rettori. La sentenza rievoca un precedente giurisprudenziale del Consiglio di Stato ([Sentenza n. 4500/2002](#)) significativo perché riguardante il personale universitario non contrattualizzato e, in particolare il provvedimento amministrativo di concessione del biennio di permanenza in servizio (ai sensi dell'art. 16 del Dlgs. 503/1992).

Secondo i Giudici di palazzo Spada, nelle Università opera il principio del riparto di competenza tra gli organi di governo ed i dirigenti, dettato dall'art. 4 del Dlgs. 165/2001².

¹ Art. 1. Attribuzioni relative al personale docente universitario.

Tutti gli atti ed i provvedimenti concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di carriera del personale docente universitario, con esclusione di quelli di cui al comma successivo, sono devoluti alla competenza dei rettori delle università e dei direttori degli istituti di istruzione universitaria.

In ordine al predetto personale restano ferme le attribuzioni dell'Amministrazione centrale della pubblica istruzione per quanto concerne:

- a) la ripartizione dei posti di organico e i concorsi a posti di docente;*
- b) il conferimento delle nomine e della conferma in ruolo;*
- c) i trasferimenti;*
- d) le autorizzazioni alla concessione delle aspettative per motivi sindacali;*
- e) i comandi e i collocamenti fuori ruolo.*

Art. 2 Attribuzioni relative al personale non docente delle università e degli istituti di istruzione universitaria.

Tutti gli atti e i provvedimenti concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di carriera, nonché i bandi di concorso e le nomine per la copertura dei posti disponibili presso le singole università o istituti di istruzione universitaria, relativi al personale non docente delle università e degli istituti di istruzione universitaria, con esclusione di quelli di cui al successivo terzo comma sono devoluti alla competenza dei rettori e dei direttori degli istituti di istruzione universitaria.

Sono altresì devoluti alla competenza dei rettori delle università e dei direttori degli istituti di istruzione universitaria gli inquadramenti nella categoria immediatamente superiore previsti dal primo comma dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1078, e dagli articoli 13, lettera b) e 25 della legge 13 maggio 1975, n. 157 .

In ordine al predetto personale restano ferme le attribuzioni dell'Amministrazione centrale della pubblica istruzione per quanto concerne:

- a) la ripartizione ed il trasferimento dei posti in organico;*
- b) le autorizzazioni a bandire i concorsi;*
- c) i concorsi per il reclutamento del personale delle carriere direttive, amministrativa, di ragioneria e delle biblioteche universitarie;*
- d) il conferimento della nomina in ruolo, i trasferimenti e le promozioni del personale appartenente alle carriere direttive di cui alla precedente lettera c), nonché la formulazione del giudizio complessivo per il personale delle carriere medesime con qualifica non inferiore a direttore di sezione o qualifiche equiparate;*
- e) le promozioni del personale delle altre carriere per le quali le norme vigenti prevedono la competenza del consiglio di amministrazione del Ministero della pubblica istruzione o procedure concorsuali su base nazionale;*
- f) i concorsi riservati alle qualifiche di direttore di sezione, di segretario principale e di coadiutore principale, o alle qualifiche equiparate, ai sensi degli articoli 16, 21 e 27 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 ;*
- g) i trasferimenti da un ruolo ad un altro di corrispondente carriera, di cui all'articolo 200 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 ;*
- h) le autorizzazioni alle concessioni delle aspettative per motivi sindacali;*
- i) i comandi ed i collocamenti fuori ruolo. I bandi relativi ai concorsi pubblici di accesso ai ruoli del personale non docente sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, anche se attribuiti alla competenza dei rettori delle università e dei direttori degli istituti di istruzione universitaria.*

² L'art. 4 del Dlgs. 165/2001 attualmente vigente, così dispone: *Gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:*

- a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;*
- b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;*

In base a tale disposizione, gli organi di governo delle Università esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ai dirigenti delle Università, invece, spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Le attribuzioni dei dirigenti possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative. Resta ovviamente operante l'esclusione espressa disposta dall'art. 15 comma 5 del citato Dlgs. 165/2001, secondo cui: *Nelle istituzioni e negli enti di ricerca e sperimentazione nonché negli altri istituti pubblici di cui al sesto comma dell'articolo 33 della Costituzione, le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendono alla gestione della ricerca e dell'insegnamento.*

Quindi, in materia di personale universitario docente e ricercatore, a seguito dell'entrata in vigore del Dlgs. 29/1993 (ora Dlgs. 165/2001), resta operante la disposizione generale di cui all'art. 5 comma 9 della L. 537/1993, secondo cui *“Le funzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica relative allo stato giuridico ed economico dei professori universitari e dei ricercatori, fatte salve le competenze e le norme vigenti in materia di concorsi, nonché le norme vigenti in materia di stato giuridico, sono attribuite alle università di appartenenza, che le esercitano nelle forme stabilite dallo statuto³, provvedendo comunque direttamente agli adempimenti in materia di pubblicità.”*. La citata disposizione generale abroga tacitamente l'art. 1 della L. 808/1977. La competenza “assoluta” è passata dal Ministero alle Università, la competenza “relativa” è passata dalla normativa statale allo statuto universitario che comunque deve conformarsi ai principi dell'ordinamento e al rispetto delle norme di fonte primaria.

L'impostazione sopra sintetizzata lascia operanti le disposizioni speciali previste da fonti diverse, soprattutto successive (le autorizzazioni agli incarichi esterni di cui all'art.6 della L. 240/2010, le sanzioni disciplinari di cui al RD 1592/1933 e art. 10 della L. 240/2010, etc.). Con il nuovo assetto generale dato dalla Legge 240/2010, gli organi delle Università hanno avuto un'uniformazione secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 2 comma 1 e al Rettore è stata attribuita una competenza principale e, con una disposizione di “chiusura”, una competenza residuale su *ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto*. Inoltre, la figura del direttore

c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;

d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;

e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni;

f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;

g) gli altri atti indicati dal presente decreto.

2. Ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

3. Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

4. Le amministrazioni pubbliche i cui organi di vertice non siano direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, adeguano i propri ordinamenti al principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro. A tali amministrazioni è fatto divieto di istituire uffici di diretta collaborazione, posti alle dirette dipendenze dell'organo di vertice dell'ente.

³ Sul punto è indispensabile ricordare che, compatibilmente con la disciplina citata, resta operante la disposizione di cui all'art. 16 comma 2 della L. 168/1989, secondo cui: *“Gli statuti devono comunque prevedere:*

...

c) criteri organizzativi che, in conformità all'articolo 97 della Costituzione, e delle norme che disciplinano le funzioni dirigenziali nelle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, assicurino l'individuazione delle responsabilità e l'efficienza dei servizi;

d) l'osservanza delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente;

Mentre deve considerarsi non più operante, per abrogazione tacita, la disposizione di cui al comma 8 del medesimo articolo, secondo cui *l'provvedimenti disciplinari da adottare nei confronti del personale tecnico ed amministrativo delle università e degli istituti di istruzione universitaria appartenente alle varie qualifiche funzionali sono di competenza rispettivamente del rettore e del direttore. A tal fine le università e gli istituti d'istruzione universitaria istituiscono apposite commissioni di disciplina.*

amministrativo è stata sostituita da quella del direttore generale con attribuzione a questo, *sulla base degli indirizzi forniti dal consiglio di amministrazione, della complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico-amministrativo dell'ateneo, nonché dei compiti, in quanto compatibili, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; partecipazione del direttore generale, senza diritto di voto, alle sedute del consiglio di amministrazione.* In virtù del richiamo all'art.16 del d.lgs. 165/2001 il direttore generale è sicuramente il responsabile della gestione dell'intera macchina amministrativa dell'ateneo ed a lui competeranno tutti i poteri di gestione del restante personale, anche di quello con qualifica dirigenziale⁴. Il direttore generale rappresenta quindi una figura istituzionale obbligatoria con compiti di particolare rilievo, essendo la massima carica dirigenziale nell'ambito dell'amministrazione universitaria, avente la massima responsabilità nell'esercizio dei suoi poteri organizzativi e gestionali. L'unico legame esplicitato dalla legge è quello con il consiglio di amministrazione, cui è riservata la capacità di contestualizzare e di orientare l'attività dell'organo di vertice gestionale, oltre che, ai sensi del decreto 150/2009 e successivi interventi normativi, quello di valutare i risultati da lui ottenuti, anche ai fini del rinnovo contrattuale.

Alla luce della riforma del 2010, deve ritenersi parzialmente superata la posizione espressa dal Consiglio di Stato sopra richiamata. Fermi restando sia il riparto di competenze tra organi accademici e dirigenti universitari sia le prerogative dirigenziali⁵, la competenza del direttore generale⁶ (e, a cascata, dei dirigenti) delle università sulle risorse umane dell'Ateneo non riguarda il personale docente e ricercatore⁷, né può essergli attribuita con una disposizione statutaria.

⁴ E. Follieri, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche di statuto in attuazione della legge 240/2010*, "Giustizia Amministrativa", 4 (2011).

⁵ V. anche Corte dei conti, sezione giurisdizionale Lombardia, sent. 169/2008.

⁶ Per una disamina critica della figura del direttore generale delle Università si veda Marra A. "Il direttore generale e i dirigenti nella nuova governance delle università", su *Giornale di diritto amministrativo* 11/2012, IPSOA.

⁷ V. ad es. art. 6 della L. 240/2010.