

MOBILITA' INTERCOMPARTI – APPLICABILITA' ALLE UNIVERSITA'

Quesito:

Come operano le nuove disposizioni introdotte dal d.l. 31 gennaio 2005 n. 7, convertito in l. 31 marzo 2005, n. 43, in materia di mobilità e concorsi nell'amministrazione universitaria ed in particolare la norma che include incidentalmente le università tra gli enti pubblici non economici nazionali? Tale disposizione subordina l'avvio delle procedure di assunzione del personale al compimento, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, degli adempimenti (soggetti ad un termine di due mesi) relativi alla collocazione del personale in disponibilità.

1. Profili generali
2. Il quadro normativo relativo alle università
3. Ambito di applicazione delle disposizioni più recenti
4. Quali soluzioni

1. Profili generali

L'evoluzione normativa degli ultimi vent'anni in materia di mobilità del personale delle pubbliche amministrazioni ha vissuto un andamento altalenante tra unitarietà e differenziazione: l'unitarietà va letta come presupposto per la "regia" del Dipartimento per la funzione pubblica; la differenziazione come presupposto per le gestioni autonome di comparto, con l'eventuale regia del ministero di riferimento.

Va poi sottolineato che la normativa prevede due macro tipologie di mobilità:

- a) il passaggio di singoli dipendenti su posti vacanti (mobilità individuale o passaggio diretto – art. 30 del d.lgs. n. 165/2001);
- b) l'allocazione del personale collocato in disponibilità (mobilità collettiva – art. 34 d.lgs. n. 165/2001).

Si tratta di due fattispecie che hanno presupposti diversi e diverse procedure di attuazione. Interessa infine segnalare che la mobilità configura le varie amministrazioni e i vari comparti in una sorta di "vasi comunicanti", in un sistema di reciproco scambio.

2. Il quadro normativo relativo alle università

Il documento dell'ufficio studi ricostruisce il quadro normativo di riferimento e mette bene in evidenza come la disciplina relativa alle università possa essere considerata speciale, non solo in relazione alla riconosciuta autonomia organizzativa di cui all'art. 6 della legge n. 168/1989, ma anche riguardo la normativa specifica sulla mobilità. In particolare:

a) l'art. 39 della l. 27 dicembre 1997, n. 449 nel tentativo di superare il blocco delle assunzioni introducendo una generalizzata programmazione triennale del fabbisogno di risorse umane, stabilisce che le assunzioni stesse “sono subordinate alla indisponibilità di personale da trasferire secondo procedure di mobilità”; si introduce poi una norma di salvaguardia dell'autonomia, stabilendo che “le università e gli enti di ricerca adeguano i propri ordinamenti a tali principi” e che “per le università restano ferme le disposizioni dell'art. 51;

b) l'art. 51, comma 4, sempre della legge n. 449/1997 stabilisce che “le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo delle università statali non possono eccedere il 90% dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario; inoltre, al comma 5 si stabilisce che alle università applicano “in materia di organici e di vincoli all'assunzione di personale di ruolo, esclusivamente le disposizioni di cui al presente articolo”;

c) l'art. 19 del CCNL 2002-2005 disciplina i trasferimenti di personale da un ateneo all'altro, secondo una procedura paraconcorsuale;

d) la legge n. 311/2004 (finanziaria 2005) all'art. 1 comma 101 stabilisce che il blocco delle assunzione e la disciplina delle deroghe (che impongono l'effettivo svolgimento delle procedure di mobilità) non si applicano alle università; poi al comma 105 dispone che “le università adottano programmi triennali del fabbisogno di personale docente, ricercatore e tecnico amministrativo, a tempo determinato e indeterminato, tenuto conto delle risorse a tal fine stanziare nei rispettivi bilanci”.

Da tale quadro normativo discende che nelle università per mobilità e concorsi vige una disciplina speciale, non derogatoria, ma differenziata rispetto a quella generale.

3. Ambito di applicazione delle disposizioni più recenti

Il d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito in legge 31 marzo 2005, n. 43 introduce in materia di mobilità e assunzioni, alcune novità che hanno l'evidente difetto di non essere coordinate tra loro, in quanto frutto di emendamenti e successivi aggiustamenti.

Per cercare di dare una interpretazione oggettiva alle nuove disposizioni occorre far riferimento innanzi tutto all'art. 1 ter. Qui si disciplinano le nuove modalità di programmazione e valutazione delle università, stabilendo in particolare che i programmi triennali delle università individuano fra l'altro "il fabbisogno di personale docente e non docente a tempo sia determinato che determinato, ivi compreso il ricorso alla mobilità". Ora, alla luce del quadro normativo sopra delineato, è chiaro che anche questa disposizione va interpretata nel senso di attribuire al sistema universitario una propria e specifica disciplina in materia di assunzioni e mobilità, strettamente legata alla programmazione locale e nazionale ed a sistemi di valutazione *ex ante* ed *ex post* affidati alla triade Miur-Crui-Cnvsu. Di conseguenza, la disciplina generale sulla disponibilità di personale – di cui tra un momento si dirà – potrebbe operare solo se gli adempimenti previsti al ricordato art. 1 ter (e prima ancora dalla finanziaria 2005) non venissero posti in essere.

Passando alla disciplina generale, contenuta nell'art. 34 bis del d.lgs. n. 165/2001, appare indubbiamente singolare che l'art. 5, comma 1 septies della legge in esame stabilisca che "decorsi due mesi dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1 da parte del Dipartimento della funzione pubblica direttamente per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici non economici nazionali, comprese le università, e per conoscenza per le altre amministrazioni" (possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale ai sensi del comma 2).

Non può negarsi, tuttavia, che l'inserimento espresso delle università in tale contesto pone qualche problema, soprattutto qualora si consideri che il comma 5 del novellato (a più riprese) art. 34 bis del d.lgs n. 165/2001 stabilisce che "le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto" e, nella nuova formulazione complessiva dell'articolo, potrebbe non essere sufficiente la cautela espressa nel periodo successivo secondo cui "restano ferme le disposizioni previste dall'art. 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni".

4. Quali soluzioni

Le soluzioni riguardano sia l'interpretazione sia l'intervento normativo:

a) l'interpretazione sistematica dell'art. 1 ter del d.l. n. 7/2005, convertito in l. n. 43/2005, anche in combinato con il successivo art. 5 e alla luce del ricordato quadro complessivo di riferimento, porta a ritenere che per le università si applica, in materia di assunzioni e mobilità, la disciplina speciale, che come tale regola autonomamente le varie fattispecie. Di conseguenza, le università, una volta varati i programmi per le assunzioni previsti dalla legge (entro il 31 marzo per il 2005 ed entro il 30 giugno a partire dal 2006) possono avviare le relative procedure amministrative, senza dover preventivamente applicare la normativa sulla mobilità di cui all'art. 34 bis del d.lgs. n. 165/2001. A questa conclusione sembra aderire anche la stessa "Funzione pubblica" quando, nell'emanare (insieme al Ministero dell'economia e delle finanze) la circolare esplicativa dell'11 aprile 2005, non ha inserito le università tra gli indirizzi e, inoltre, stabilisce (pagg. 6 e 7) che "per quanto concerne la mobilità in entrata nelle amministrazioni dello Stato e negli enti pubblici non economici, stante la disposizione di cui al comma 101 dell'art. 1 (della finanziaria 2005) essa potrà essere attuata nei confronti dei dipendenti provenienti da qualsiasi altra amministrazione, tranne che dal comparto scuola ... dalle università e dagli ordini e collegi professionali e relativi consigli e federazioni. Infatti, poiché per le assunzioni di questi dipendenti non sono previste limitazioni, le eventuali acquisizioni in mobilità sono soggette ad autorizzazione, analogamente a quanto accade per le nuove assunzioni";

b) sotto il profilo normativo, dal ricordato art. 1 septies andrebbe fatto cancellare l'inciso "comprese le università"; innanzitutto perché sul piano sostanziale prima illustrato gli atenei seguono regole diverse e questa impropria previsione potrebbe essere di intralcio, poi perché non sembra corretto configurare le università come "enti pubblici non economici nazionali", tanto che il Dipartimento per la funzione pubblica e il Ministero dell'economia, nella circolare citata, non commettono tale errore distinguendo nettamente appunto le università dagli enti pubblici non economici.