

Ufficio Studi CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"

Analisi sintetica e commento al [decreto legge 210/2015 c.d. "Mille proroghe 2016"](#), convertito nella [legge n.21 del 25 febbraio 2016 pubblicata nella GU n.47 del 27 febbraio 2016](#)

Si evidenziano le norme che trovano applicazione nelle università sottolineando ancora una volta l'ampia portata del provvedimento di fine anno ulteriormente modificato in sede di conversione.

Art.1 commi 1 e 3 (Proroga di termini in materia di pubbliche amministrazioni)

I **commi da 1 a 3** prorogano al 31 dicembre 2016 una serie di disposizioni in materia di assunzioni a tempo indeterminato in determinate pubbliche amministrazioni anche in relazione alle cessazioni verificatesi in diversi anni. Finalità delle disposizioni (evidenziato nella relazione illustrativa che correda l'originario disegno di legge di conversione) è poter disporre anche per il 2016 delle risorse per le assunzioni riferite ad anni precedenti, non utilizzate nei tempi previsti.

Il **comma 1**, lettere *a)* e *b)*, proroga al 31 dicembre 2016 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato in specifiche amministrazioni pubbliche, in relazione a **budget** assunzionali riferiti ad anni precedenti. Più nel dettaglio, la **lettera a)** proroga al 31 dicembre 2016 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di cui all'articolo 1, commi 523, 527 e 643, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) e all'articolo 66, comma 3 del decreto-legge n. 112 del 2008, riferite a **budget** assunzionali del 2008 e del 2009.

Il richiamato **comma 523** della legge n. 296 del 2006 ha stabilito limitazioni alla possibilità di assumere personale a tempo indeterminato a partire dal 2008 per alcune pubbliche amministrazioni. Si tratta in particolare delle seguenti amministrazioni:

- _ amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, ivi compresi i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- _ agenzie, ivi comprese le agenzie fiscali;
- _ enti pubblici non economici;
- _ enti indicati all'art. 70, comma 4, del D.Lgs. n. 165/2001.

L'articolo 1, **comma 527** della L. 296/2006 ha disposto, per il 2008, la possibilità di assumere personale a tempo indeterminato, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, nel limite di un contingente complessivo di personale corrispondente ad una spesa annua lorda pari a 75 milioni di euro a regime.

Il **comma 643** ha autorizzato gli enti di ricerca pubblici, per gli anni 2008 e 2009 a procedere ad assunzioni di personale con rapporto a tempo indeterminato entro il limite dell'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, purché nei limiti delle risorse relative alle cessazioni di rapporti a tempo indeterminato verificatesi nell'anno precedente.

L'**articolo 66 del D.L. 112/2008**, contiene alcune disposizioni inerenti le assunzioni di personale e la stabilizzazione del personale precari o di pubbliche amministrazioni, volte a contenere ulteriormente il turn over del personale pubblico. Si tratta, in sostanza, delle sopra elencate amministrazioni richiamate dal citato articolo 1, commi 523 e 526, della L. 296/2009.

La **lettera b)** proroga al 31 dicembre 2016 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte di specifiche amministrazioni, in relazione alle cessazioni verificatesi negli anni dal 2009 al 2012, di cui all'articolo 3, comma 102, della legge 244/2007 e all'articolo 66, commi 9-bis, 13, 13-bis e 14, del D.L. 112/2008. Anche il termine per le relative autorizzazioni ad assumere, ove previste, viene prorogato al 31 dicembre 2016.

L'**articolo 3, comma 102, della L. 244/2007** ha previsto limitazioni alla possibilità di assumere personale a tempo indeterminato per il quinquennio 2010-2014, per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 523, della L. 296/2006 (vedi commento al comma 1, lett. a), ad eccezione dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le quali possono procedere, per ciascun anno, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa al personale cessato nell'anno precedente. In ogni caso il numero delle unità di personale da assumere non può eccedere, per ciascun anno, il 20% delle unità cessate nell'anno precedente.

L'**articolo 66 del D.L. 112/2008**, contiene alcune disposizioni inerenti le assunzioni di personale e la stabilizzazione del personale precario di pubbliche amministrazioni (vedi *supra*). Più specificamente, il **comma 9-bis** ha previsto un regime speciale in materia di turn over a favore dei soli Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per cui, per gli anni 2010 e 2011, tali amministrazioni possono procedere, secondo le procedure di cui all'articolo 35, comma 4, del D.Lgs. 165/2001, all'assunzione di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente a una spesa pari a quella relativa al personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente e per un numero di unità non superiore a quelle cessate dal servizio nel corso dell'anno precedente. La predetta facoltà assunzionale è fissata nella misura del 20 per cento per il triennio 2012-2014, del 50 per cento nell'anno 2015 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2016. Si ricorda che l'articolo 2, comma 1, del DPCM 8 settembre 2014, derogando a quanto disposto dal citato comma 9-bis in tema di percentuali del turn-over, prevede che le amministrazioni del comparto sicurezza - difesa e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (indicate nella Tabella B del provvedimento) possono procedere per l'anno 2014 all'assunzione di un contingente di personale a tempo indeterminato pari a 3.015 unità, corrispondente ad una spesa complessiva per l'anno 2014 pari a 16.394.429,57 euro e, a regime, pari a 122.308.912,78 euro.

Il **comma 13** ha previsto che - fermi restando i limiti in materia di programmazione triennale di cui all'art. 1, c. 105, della legge finanziaria per il 2005 - per il triennio 2009- 2011 le università possono procedere, per ogni anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato cessato dal servizio nell'anno precedente. Tale quota è destinata per una quota non inferiore al 50 per cento all'assunzione di ricercatori e per una quota non superiore al 20 per cento all'assunzione di professori ordinari. Le suddette quote, nel rispetto dei limiti di spesa indicati, non si applicano agli Istituti di istruzione universitaria ad ordinamento speciale. Nei limiti previsti dal comma in oggetto, per l'anno 2009, è compreso anche il personale oggetto di procedure di stabilizzazione in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente. Inoltre, le suddette limitazioni non si applicano alle assunzioni di personale appartenente alle categorie protette. Infine, l'autorizzazione legislativa (ex art. 5, comma 1, lettera a) della L. 537/1993) concernente il fondo per il finanziamento ordinario delle università, è ridotta di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010, di 316 milioni di euro per l'anno 2011, di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013.

Il **comma 13-bis** ha disposto che per il biennio 2012-2013 il sistema delle università statali possa procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di

ricercatori a tempo determinato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al 20% di quella relativa al corrispondente personale complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. La predetta facoltà è fissata nella misura del 50% per il biennio 2014-2015, del 60 per cento per l'anno 2016, dell'80 per cento per l'anno 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. L'attribuzione a ciascuna università del contingente delle assunzioni di cui ai periodi precedenti è effettuata con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (DM 22 ottobre 2012, n. 297). Infine, il **comma 14** ha disposto un regime speciale per le assunzioni a tempo indeterminato presso gli enti di ricerca. In particolare, tali enti:

_ hanno avuto la facoltà, limitatamente al 2010, di procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato entro i limiti individuati dall'articolo 1, comma 643, della L. 296/2006 (vedi *supra*);

_ possono procedere, per ciascun anno del successivo triennio 2011-2013, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il limite dell'80 per cento delle proprie entrate correnti complessive, come risultanti dal bilancio consuntivo dell'anno precedente, purché entro il limite del 20% delle risorse relative alla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente.

Il **comma 3, lettera a)**, proroga al 31 dicembre 2016 il termine per procedere alle assunzioni di personale a tempo indeterminato per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, gli enti pubblici non economici, ivi compresi quelli di cui all'articolo 70, comma 4, del D.Lgs. 165/2001, e gli enti di ricerca in relazione alle cessazioni verificatesi nel 2013 (nonché per quelle verificatesi nel 2014 secondo quanto disposto dalla lettera in esame), previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, del D.L. 90/2014 e dall'articolo 66, commi 9-*bis* e 13-*bis* del D.L. 112/2008. Tale termine, originariamente previsto al 31 dicembre 2014, è stato già prorogato al 31 dicembre 2015 dall'articolo 1, comma 2, del D.L. 192/2014. Ancora una volta si utilizza una tecnica legislativa complessa.

Articolo 1, comma 4 (Sospensione del reclutamento di dirigenti pubblici di prima fascia)

Il **comma 4** proroga al 31 dicembre 2016 la previsione (di cui all'art. 2, comma 15, del DL 95/2012) che dispone la sospensione delle modalità di reclutamento dei dirigenti di prima fascia disciplinate dall'articolo 28-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 (concorso pubblico per titoli ed esami per il 50 per cento dei posti) fino alla conclusione dei processi di riorganizzazione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni (e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2015). La norma specifica che tale proroga avviene "nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi dell'articolo 11 della legge 124/2015", di riforma della disciplina della dirigenza pubblica.

La disposizione in commento fa espresso riferimento all'attuazione della delega legislativa di cui all'articolo 11 della legge 124/2015 volta alla revisione della disciplina in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, da adottare, sulla base dei principi e criteri direttivi indicati, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (quindi, entro il 28 agosto 2016). Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, la proroga si rende necessaria per evitare che, "mentre il Governo sta realizzando la riforma della dirigenza, secondo la legge di delega n. 124 del 2015, si introducano ancora figure dirigenziali di prima fascia secondo un regime che sarà presto superato con la piena attuazione della medesima legge". Si ricorda che tra i criteri e principi di delega sono previsti in particolare: l'istituzione di un sistema unico della dirigenza pubblica che si articola in tre ruoli (dirigenza statale, regionale e locale); il superamento della distinzione dei dirigenti di prima e di seconda fascia; disposizioni che contemplano - per il conferimento degli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale - la previsione di una preselezione da parte delle Commissioni, rispettivamente, per la dirigenza statale, regionale o locale di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti. La norma per come è formulata sembra essere il completamento di quanto previsto dal comma 219 della legge di stabilità per l'anno 2016 (legge n.208/2015) quindi la non applicazione al comparto universitario e il riferimento esclusivo alle procedure concorsuali disciplinate dall'art.28 bis del dlgs 165/2001.

Articolo 1, comma 4-bis (Personale universitario)

Il **comma 4-bis** differisce (dal 31 dicembre 2015) al 30 aprile 2016 il termine per l'emanazione del DPCM (sarebbe il primo) con il quale devono essere stabiliti gli indirizzi per la programmazione del reclutamento del personale universitario per il triennio 2016-2018. Si ricorda che l'art. 4 del decreto legislativo n. 49 del 2012 ha previsto la predisposizione, da parte di ciascuna università, di piani triennali per la programmazione del reclutamento del personale docente, ricercatore, dirigente e tecnico-amministrativo, compresi i collaboratori ed esperti linguistici, a tempo indeterminato e determinato, indicando gli indirizzi da seguire per il primo triennio successivo alla sua entrata in vigore (2013-2015). Il comma 5 ha previsto che, entro i sei mesi precedenti la scadenza di ciascun triennio, con DPCM, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sono stabiliti gli indirizzi della programmazione relativi al triennio successivo.

Articolo 1, commi da 10-sexies a 10-octies (Contratti di ricerca universitari)

I **commi 10-sexies, 10-septies e 10-octies** concernono i contratti di ricercatore universitario a tempo determinato di "tipo b", nonché i decreti che definiscono le procedure e i criteri per l'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale. In particolare, il **comma 10-octies, primo periodo**, autorizza le università a prorogare fino al 31 dicembre 2016, con risorse a proprio carico e previo parere favorevole del dipartimento di afferenza, i contratti di ricercatore a tempo determinato di "tipo b", in scadenza prima della stessa data, ai titolari che non hanno partecipato alle procedure di abilitazione scientifica nazionale nelle tornate 2012 e 2013. Al medesimo fine, il **comma 10-septies** modifica la previsione (art. 24, co. 3, lett. b), legge 240/2010) secondo cui i contratti di ricercatore di "tipo b" non sono rinnovabili, stabilendo che gli stessi sono "rinnovabili non oltre il 31 dicembre 2016". Le disposizioni sembrano collegabili alla mancata indizione delle tornate 2014 e 2015 delle procedure di abilitazione scientifica nazionale, il cui conseguimento avrebbe consentito la chiamata nel ruolo di professore associato, previa valutazione positiva da parte dell'università (art. 24, co. 5, L. 240/2010).

Altra questione che riguarda le procedure di reclutamento di ricercatori a tempo determinato e che forse meriterebbe un'attenzione da parte del legislatore riguarda la fine della deroga contenuta nell'art.29 della legge 240/2010 relativa ai requisiti di ammissione ai concorsi di ricercatore, deroga prevista dall'art. 29 comma 13 che si riporta: "Fino all'anno 2015 la

laurea magistrale o equivalente, unitamente ad un curriculum scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca, è titolo valido per la partecipazione alle procedure pubbliche di selezione relative ai contratti di cui all'art. 24". Ovviamente la deroga non era riferita al fatto di aver usufruito dei contratti triennali di ricerca (art.24, assegni o borse post dottorato).

I requisiti di ammissione sono adesso quelli previsti dall'art. 24, comma 2, lettera b): "Possesso del titolo di dottore di ricerca o titolo equivalente, ovvero, per i settori interessati, del diploma di specializzazione medica". Le procedure di cui al comma 3, lettera b), sono riservate a candidati che hanno usufruito dei contratti lett. a) o assegni di ricerca o analoghe borse/contratti all'estero. Inserendo nei bandi per ricercatori b) emanati nel 2016 sia i requisiti di ammissione (dottorato) sia la riserva (come diversi atenei stanno facendo) si potrebbe verificare il caso di candidati che pur avendo usufruito per tre anni di contratti di tipo a) quali vincitori della selezione cui hanno partecipato in virtù della deroga, sono esclusi per mancanza del titolo di dottorato con evidente disparità. È auspicabile un intervento chiarificatore del Ministero.

L'art. 24, comma 3, della L. 240/2010 ha individuato due tipologie di contratti di ricerca a tempo determinato.

La prima consiste in contratti di durata triennale, prorogabili per due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte (tipo a). La seconda consiste in contratti triennali non rinnovabili (tipo b), ed è riservata a candidati che hanno usufruito dei contratti di cui alla lettera a), oppure, che hanno usufruito, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca ex art. 51, co. 6, della L. 449/1997 (abrogato dall'art. 29, co. 11, lett. d), della stessa L. 240/2010, in relazione alla nuova disciplina dell'istituto dettata dall'art. 22), di borse post-dottorato (o contratti, assegni o borse analoghi in università straniere), ovvero di contratti a tempo determinato ex art. 1, co. 14, della L. 230/2005. Il co. 5 dello stesso art. 24 prevede che nel terzo anno di questa seconda tipologia di contratto l'università, nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, valuta il titolare del contratto che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato. Se la valutazione ha esito positivo, il titolare del contratto, alla scadenza dello stesso, è inquadrato come professore associato.

Nel frattempo è stato emanato il [decreto ministeriale 18 febbraio 2016 n. 78](#) relativo al Piano straordinario 2016 per il reclutamento ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b) della legge 240/2010. Il **comma 10-octies, secondo periodo**, estende la possibilità di stipulare contratti di ricercatore di "tipo b" ai titolari di assegni di ricerca conseguiti ai sensi dell'art. 22 della L. 240/2010 (considerando tali assegni equipollenti a quelli conseguiti ai sensi dell'abrogato art. 51, co. 6, della L. 449/1997). Si rimedia, così, ad una evidente incongruenza presente nel testo vigente della L. 240/2010. Il **comma 10-sexies** differisce al 31 dicembre 2016 il termine per l'emanazione del regolamento che definisce le modalità di espletamento delle procedure per l'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale (che doveva essere emanato prima dell'avvio della tornata 2014, da indire entro il 28 febbraio 2015). L'abilitazione scientifica nazionale — prevista dall'art. 16 della medesima L. 240/2010 — attesta la qualificazione scientifica necessaria per l'accesso alla prima e alla seconda fascia del ruolo dei professori.

Le modalità di espletamento delle procedure sono state disciplinate con regolamento emanato con DPR 222/2011. In particolare, l'art. 3, co. 4, del DPR dispone che il mancato conseguimento dell'abilitazione preclude la partecipazione alle procedure di abilitazione indette nel biennio successivo. Con DM 76/2012 è stato, poi, emanato il regolamento con il quale sono stati definiti criteri e parametri per la valutazione dei candidati ai fini dell'attribuzione dell'abilitazione scientifica nazionale. La prima tornata della procedura per l'abilitazione scientifica nazionale — relativa al 2012 — è stata avviata con Decreto direttoriale n. 222 del 20 luglio 2012. La tornata 2013 è stata avviata con Decreto direttoriale n. 161 del 28 gennaio 2013. E', poi, intervenuto l'art. 14 del D.L. 90/2014 (L. 114/2014) che, nelle more della revisione della disciplina, ha previsto che la tornata 2014 doveva essere indetta (entro il 28 febbraio 2015) previa revisione del DPR 222/2011, sulla base delle modifiche contestualmente introdotte nella L. 240/2010. Lo schema di regolamento di modifica del DPR 222/2011 (Atto del Governo n. 221) è stato trasmesso alle Camere il 30 ottobre 2015. Su tale schema, la VII Commissione della Camera ha espresso un parere favorevole con condizioni e osservazioni il 25 novembre 2015. Lo stesso non risulta ancora aver concluso il suo iter.

Articolo 10, comma 3 (Contenimento dell'acquisto di mobili da parte delle pubbliche amministrazioni)

Il **comma 3** proroga per l'anno 2016 le norme di contenimento della spesa pubblica che limitano le spese per l'acquisto di mobili e arredi delle amministrazioni pubbliche, delle autorità indipendenti e della CONSOB. L'ammontare di tali spese non può essere superiore al venti per cento della spesa sostenuta in media negli anni precedenti. Fanno eccezione le spese per mobili e arredi destinati ad uso scolastico e dei servizi per l'infanzia. In particolare, la disposizione contenuta all'articolo 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, limita l'acquisto dei predetti beni per gli anni 2013, 2014 e 2015 (ed ora anche nel 2016) nella misura del 20 per cento rispetto alla spesa media sostenuta negli anni 2010 e 2011, con eccezione degli acquisti di mobili e arredi destinati all'uso scolastico e dei servizi all'infanzia – esclusione questa introdotta dall'articolo 18, comma 8-septies, del D.L. n. 69/2013. Il comma in questione estende all'anno 2016 quanto già previsto per gli anni 2013, 2014 e 2015 in merito al contenimento della spesa per l'acquisto di mobili e arredi da parte delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché delle autorità indipendenti e della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB). Tale disposizione era stata già prorogata al 2015 dall'articolo 10, comma 6, del D.L. n. 192/2014 (proroga termini). Sulla questione l'Ufficio Studi era intervenuto con [l'apposito commento](#).

Articolo 10, comma 5 (Riduzione dei costi sostenuti dalle pubbliche amministrazioni per organi collegiali e incarichi)

Il **comma 5** proroga dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016 il limite massimo - pari agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, ridotti del 10 per cento – stabilito per la corresponsione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità, da parte delle pubbliche amministrazioni ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali, comunque denominati, ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo.