

La Corte costituzionale rigetta le questioni di legittimità costituzionale che erano state sollevate nel 2019, dal T.a.r. per la Calabria, in materia di chiamata dei ricercatori a tempo indeterminato nel ruolo dei professori universitari di prima o di seconda fascia.

Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 2020, n. 165 – Pres. Cartabia, Red. de Pretis

Istruzione pubblica – Ricercatori universitari a tempo indeterminato – Procedura di valutazione finalizzata alla chiamata nel ruolo di professore di prima o di seconda fascia – Discrezionalità dell’Università – Questioni infondate di costituzionalità

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede la natura discrezionale, e non vincolata, della chiamata di ricercatori a tempo indeterminato per il ruolo di professori di prima e di seconda fascia, trattandosi – per un verso – di una scelta legislativa coerente con l’assetto generale della riforma del 2010 e non in contrasto con la logica, che la ispira, di progressione per merito nella carriera universitaria, così esprimendosi un non irragionevole bilanciamento fra l’interesse dei ricercatori a tempo indeterminato, ai quali è offerto in via transitoria un canale di accesso, alternativo e a partecipazione riservata, alla posizione di professore associato, e l’interesse degli Atenei ad operare autonomamente le proprie scelte di reclutamento del personale; né è ravvisabile – per altro verso – la denunciata disparità di trattamento fra le due categorie di ricercatori considerate (quelli a tempo indeterminato e quelli c.d. “di tipo B”), attese le diversità che le caratterizzano (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale che il T.a.r. per la Calabria (ordinanza 30 aprile 2019, n. 858, oggetto della News US n. 65 del 29 maggio 2019, cui si rinvia per ampi riferimenti), aveva sollevato sull’art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 (c.d. legge Gelmini), in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

La norma di legge, oggetto dello scrutinio di costituzionalità, prevede che la scelta di attivare, o meno, la procedura di valutazione dei ricercatori a tempo indeterminato, finalizzata alla loro chiamata nel ruolo di professore di prima o di seconda fascia, è subordinata ad una scelta discrezionale dell’Università, anziché costituire oggetto di un diritto del ricercatore stesso (come è, invece, previsto, dall’art. 24, comma 5, della stessa legge, per la categoria dei ricercatori a tempo determinato).

II. – Il giudizio *a quo* era stato promosso da un ricercatore di ruolo dell’Università della Calabria il quale, dopo aver conseguito l’abilitazione scientifica nazionale (di cui all’art. 16 della legge n. 240 del 2010), ambiva ad ottenere la chiamata nel ruolo dei professori di prima o di seconda fascia, secondo la disciplina dettata dall’art. 24 della legge Gelmini. L’istanza

in tal senso avanzata all'Università è stata, tuttavia, respinta, in quanto l'Ateneo ha applicato l'art. 24, comma 6, della legge, secondo cui la procedura di valutazione "può" (e non: deve) essere utilizzata dall'università.

Il percorso argomentativo, seguito dalla Corte costituzionale, può essere sintetizzato come segue:

- a) viene anzitutto esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata; ciò, in quanto la lettera dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010 – là dove prevede, al comma 5, che l'università "valuta" il ricercatore di tipo B in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, ai fini della chiamata in ruolo come professore associato, mentre, al comma 6, afferma che la stessa procedura "può" essere utilizzata per i ricercatori a tempo indeterminato – "depone con chiarezza nel senso di configurare un obbligo di valutazione solo nel primo caso e una mera facoltà nel secondo";
- b) in secondo luogo, la Corte esclude di dover restituire gli atti al giudice rimettente, nonostante l'intervenuta modifica della norma oggetto di scrutinio (la quale, nelle more del giudizio di costituzionalità, è stata modificata, con il decreto-legge n. 126 del 2019, convertito in legge n. 159 del 2019, nel senso che è stato prorogato il termine entro il quale gli Atenei possono procedere alla chiamata dei ricercatori a tempo indeterminato nel ruolo dei professori); in proposito, la Corte ha osservato che:
 - b1) lo *ius superveniens*, pur incidendo su un frammento normativo investito dalle censure, si risolve nel semplice prolungamento del termine precedentemente stabilito, che non costituisce in sé oggetto della questione;
 - b2) in tale situazione, un'eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente condurrebbe, "in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività", ad un "inutile dilatamento dei tempi dei giudizi a quibus", sottoponendoli ad una duplice sospensione conseguente al promovimento dell'incidente di costituzionalità, "con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost." (sono qui richiamate, quali precedenti: sentenza 5 novembre 2015, n. 222, in *Foro it.*, 2015, I, 3753, con nota di ROMBOLI; sentenza 11 giugno 2014, n. 172, in *Foro it.*, 2014, I, 2283, con nota di LEINERI, in *Riv. neldiritto*, 2014, 1508, con nota di ALBERICO, in *Resp. civ. e prev.*, 2014, 154, con nota di MACRÌ, in *Giur. cost.*, 2014, 2729, con nota di GIUNTA, in *Riv. polizia*, 2014, 813, con nota di LICARI, ed in *Mass. giur. lav.*, 2015, 268, con nota di CROCE; sentenza 12 luglio 2013, n. 186, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 1182, con nota di GNES);

- b3) la marginalità dello *ius superveniens* comporta il “trasferimento” delle questioni sulla disposizione così modificata, rimanendo sostanzialmente invariata la norma in essa contenuta e, con essa, le censure che la investono (*ex plurimis*: sentenza 2 marzo 2018, n. 44, in *Foro it.*, 2019, I, 1908, con nota di D’AURIA; sentenza 21 marzo 1996, n. 84, in *Foro it.*, 1996, I, 1113, con nota di ROMBOLI, in *Dir. e pratica lav.*, 1996, 1405, con nota di SERVELLO, in *Lavoro nella giur.*, 1996, 663, con nota di BRITTON, in *Nuove autonomie*, 1996, 267, con nota di TERESI, ed in *Giur. it.*, 1996, I, 372, con nota di CELOTTO);
- c) nel merito, e preliminarmente, la Corte opera una ricostruzione del quadro normativo rilevante, precisando quanto segue:
- c1) con la legge di riforma del sistema universitario (legge n. 240 del 2010), si è passati dalla vecchia figura del ricercatore a tempo indeterminato, già istituita con l’art. 1, comma 4, del d.P.R. n. 382 del 1980, a quella del ricercatore a contratto a tempo determinato;
- c2) la riforma del 2010 ha definitivamente vietato il reclutamento dei ricercatori a tempo indeterminato, prevedendo la possibilità, per gli Atenei, di avviare esclusivamente le procedure previste per il reclutamento dei ricercatori a tempo determinato (art. 29, comma 1);
- c3) ne è derivata una prima, sostanziale diversità tra le due figure di ricercatore in esame, posto che la vecchia figura del ricercatore a tempo indeterminato (o “di ruolo”) è destinata al progressivo superamento, in favore della previsione, a regime, del ricercatore a tempo determinato;
- d) in base al precedente sistema, l’accesso al ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato (o “di ruolo”), avveniva per pubblici concorsi decentrati presso le singole sedi universitarie, sulla base di una valutazione comparativa dei candidati (in tal senso, successivamente al d.P.R. n. 382 del 1980, cfr. l’art. 2 della legge n. 210 del 1998, n. 210 e, da ultimo, e per l’ultima volta, l’art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 180 del 2008, convertito in legge n. 1 del 2009); in tale quadro:
- d1) dopo tre anni dalla immissione in ruolo, i ricercatori venivano sottoposti ad un giudizio di conferma da parte di una commissione nazionale e, nel caso di giudizio favorevole, erano immessi nella fascia dei ricercatori confermati (art. 7, quinto comma, della legge n. 28 del 1980);
- d2) in tale ruolo – nel quale potevano optare per il regime di impegno a tempo pieno o a tempo definito – i ricercatori sono destinati a restare fino all’eventuale passaggio ad altra posizione accademica o comunque fino alla cessazione del servizio per limiti di età;

- d3) al ricercatore a tempo indeterminato, precisa la Corte, *“sono affidati compiti principalmente di ricerca scientifica, cui si aggiungono attività didattiche integrative dei corsi di insegnamento ufficiali, quali esercitazioni, collaborazione con gli studenti nella preparazione delle tesi di laurea e partecipazione alla sperimentazione di nuove modalità di insegnamento”* (art. 32, primo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980);
- d4) questo sistema di compiti trova, adesso, sostanziale conferma nell’art. 6 della legge n. 240 del 2010 che, in particolare, impone ai ricercatori di ruolo di riservare annualmente ai descritti compiti di didattica integrativa e di servizio agli studenti *“fino ad un massimo di 350 ore in regime di tempo pieno e fino ad un massimo di 200 ore in regime di tempo definito”* (comma 3);
- e) la nuova figura del ricercatore a tempo determinato (introdotta dall’art. 24 della legge n. 240 del 2010), prevede la selezione con procedure pubbliche disciplinate dalle singole università con proprio regolamento, nel rispetto dei criteri elencati al comma 2 dello stesso art. 24; viene stipulato un apposito contratto di durata triennale per lo svolgimento *“delle attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti nonché delle attività di ricerca”* (comma 1); al comma 3 del citato art. 24 sono previsti due tipi di contratto (entrambi i quali possono prevedere un rapporto a tempo pieno o a tempo definito):
- e1) il primo – previsto alla lettera *a)* del comma 3, donde la definizione corrente di ricercatore *“di tipo A”* – ha durata triennale, prorogabile per due anni per una sola volta previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte; requisiti di accesso alla selezione sono il titolo di dottore di ricerca o un titolo equivalente, ovvero, per i settori interessati, il diploma di specializzazione medica, nonché eventuali ulteriori requisiti definiti nel regolamento di ateneo. La posizione del ricercatore di tipo A corrisponde al passaggio intermedio fra la posizione del titolare di assegno di dottorato o di post-dottorato e la carriera accademica, ed è destinata ad aprire l’accesso alla posizione di ricercatore di tipo B;
- e2) il secondo tipo di contratto – previsto alla lettera *b)* del comma 3, donde la definizione di ricercatore *“di tipo B”* – ha durata triennale; prima della legge del 2010, esso era riservato ai ricercatori di tipo A o a coloro che hanno usufruito, per almeno tre anni, di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri; successivamente, con le modifiche introdotte dall’art. 1, comma 338, della legge n. 232 del 2016, l’accesso al contratto di tipo B è stato esteso a coloro che sono in possesso dell’abilitazione scientifica nazionale di professore di

prima o di seconda fascia, o del titolo di specializzazione medica o di assegni di ricerca di cui all'art. 22 della stessa legge del 2010;

f) al contempo, la legge n. 240 del 2010 ha integralmente riformato il sistema di reclutamento dei professori universitari, segnando il passaggio da un sistema basato su concorsi locali a un sistema a due stadi, consistenti, il primo, nell'*"abilitazione scientifica nazionale"* per le funzioni di professore di prima o di seconda fascia nei diversi settori scientifico-disciplinari, e, il secondo, nella *"chiamata"* presso il singolo ateneo a seguito di una valutazione comparativa in sede locale aperta a candidati in possesso dell'abilitazione scientifica nello specifico settore concorsuale della posizione messa a bando; in tale quadro:

f1) la procedura per l'abilitazione scientifica si svolge a livello nazionale e si basa su una valutazione di titoli e pubblicazioni (art. 16 della legge n. 240 del 2010); la durata dell'abilitazione è, attualmente, pari a nove anni;

f2) la *"chiamata"* vera e propria avviene invece a cura della singola università, che gestisce la relativa procedura comparativa sulla base del proprio apposito regolamento (art. 18 della legge n. 240 del 2010);

f3) vi è, poi, un meccanismo di chiamata particolare, previsto per i ricercatori a tempo determinato di tipo B (art. 24, comma 5), che prescinde dall'avvio della descritta procedura comparativa; si tratta – precisa la Corte – di *"un sistema di avanzamento nella carriera, da ricercatore a tempo determinato a professore associato, ispirato al modello anglosassone del cosiddetto tenure-track, cioè a un percorso accademico connotato, alternativamente, dal carattere per così dire automatico dell'avanzamento in presenza di determinate condizioni (abilitazione nazionale ed esito positivo della valutazione dell'ateneo) ovvero dall'uscita dall'università se quelle condizioni non si sono realizzate"*;

f4) per il ricercatore di tipo B (in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale), pertanto, il modo *"normale"* di immissione nel ruolo di professore associato, al termine del periodo di contratto, passa attraverso la necessaria valutazione dell'università di appartenenza la quale, in caso di superamento positivo della stessa, procederà alla chiamata; fermo restando che, in mancanza dell'abilitazione nazionale, ovvero in caso di valutazione negativa, il rapporto con l'università sarà da considerarsi cessato;

f5) la riforma, in sostanza, traccia un percorso caratterizzato da una certa *"fisiologica"* continuità, come è dimostrato dal fatto che l'università, quando bandisce un contratto di ricercatore di tipo B, è tenuta a impegnare le risorse necessarie per la copertura di una posizione di professore associato;

g) oggetto della questione di costituzionalità, in tale quadro, è la norma che, in via transitoria (e fino al 31 dicembre 2021), estende siffatto meccanismo di chiamata anche ai ricercatori a tempo indeterminato (in via di esaurimento), per i quali l'avanzamento al grado superiore della carriera dovrebbe oggi avvenire, in via ordinaria, secondo la procedura di chiamata regolata all'art. 18 della legge n. 240 del 2010;

g1) si tratta, pertanto, di una norma avente carattere eccezionale e derogatorio che, a differenza di quanto previsto per la chiamata dei ricercatori a tempo determinato, prevede una valutazione dell'università avente natura discrezionale; *“discrezionalità di cui appunto il rimettente si duole”*;

g2) con tale previsione, precisa la Corte, *“il legislatore ha inteso farsi carico delle aspettative di chi era già in servizio, reclutato sulla base della disciplina previgente, e apprestare un canale accelerato per assorbire le vecchie posizioni dei ricercatori di ruolo, offrendo una chance di avanzamento all'interno dell'ateneo di appartenenza a coloro fra essi che hanno conseguito l'abilitazione nazionale”*;

g3) la natura discrezionale della valutazione rimessa ai singoli Atenei viene collegata, dalla Corte, alla *“limitatezza delle risorse”* nonché alla *“necessità di salvaguardare il prioritario obiettivo di messa a regime del nuovo sistema”*, nell'ambito dell'autonomia garantita a ciascun Ateneo, *“in attuazione delle proprie politiche di sviluppo e sulla base della ponderazione dei diversi interessi in gioco”*;

g4) in ogni caso – ricorda la Corte – vi sono stati ripetuti interventi del legislatore volti a finanziare, nel corso degli anni successivi alla riforma, proprio il descritto meccanismo di chiamata dei ricercatori a tempo indeterminato (sono qui ricordati, oltre all'originaria previsione di cui all'art. 29, comma 9, della stessa legge n. 240 del 2010, anche l'intervento di cui all'art. 1, comma 401, lett. b), della legge n. 145 del 2018 e, da ultimo, di cui all'art. 6, comma 5-*sexies*, del decreto-legge n. 162 del 2019, convertito in legge n. 8 del 2020);

h) alla luce del quadro normativo così tratteggiato, la Corte giunge a ritenere infondate le proposte censure di incostituzionalità, ravvisando la sussistenza di una coerenza tra la norma censurata e l'assetto generale della riforma, in quanto *“non [...] in contrasto con la logica che la ispira, di progressione per merito nella carriera universitaria”*; in particolare:

h1) il contestato carattere discrezionale della chiamata ex art. 24, comma 6, *“esprime un non irragionevole bilanciamento fra l'interesse dei ricercatori a tempo indeterminato, ai quali è offerto in via transitoria un canale di accesso, alternativo*

- e a partecipazione riservata, alla posizione di professore associato, e l'interesse degli atenei a operare autonomamente le proprie scelte di reclutamento del personale";*
- h2) nell'operare la scelta discrezionale, l'università deve *"considerare tutti gli interessi in gioco"*, bilanciando quello dei ricercatori a tempo indeterminato meritevoli *"con le effettive esigenze didattiche e di ricerca dell'università stessa, nonché con l'interesse all'uso più consono delle risorse destinate al reclutamento, come noto limitate"* (la chiamata del ricercatore *"comporta infatti l'impegno di nuove risorse destinate a coprire il maggior costo di un professore associato"*);
 - h3) peraltro, la coerenza della soluzione adottata dal legislatore – *"e, in definitiva, la sua non irragionevolezza"* – è confermata anche dalle già ricordate previsioni che, pure per i ricercatori a tempo indeterminato, hanno provveduto allo stanziamento di specifiche risorse aggiuntive (*"la cui 'esiguità', lamentata dal ricorrente nel processo principale, non è di immediata evidenza"*, precisa la Corte);
 - h4) inoltre, in un *"sistema a risorse limitate"*, il legislatore, nel modo descritto, ha – secondo la Corte – bilanciato *"in modo certamente non irragionevole l'interesse alla messa a regime del sistema e al ricambio generazionale del personale accademico con l'interesse del personale già in servizio alla progressione in carriera"*;
- i) né, secondo la Corte, è ravvisabile la denunciata disparità di trattamento fra i ricercatori a tempo indeterminato e i ricercatori di tipo B, quanto al regime della chiamata a professore associato attraverso procedura riservata; a tale riguardo:
- i1) le due figure di ricercatore, pur dal rimettente rappresentate come sostanzialmente sovrapponibili, presentano invece *"talune diversità per aspetti del rispettivo regime giuridico"* (riguardanti le modalità di reclutamento e i compiti, e in particolare l'impegno didattico), e soprattutto si differenziano per l'evidente circostanza di essere, l'una, *"una posizione a tempo determinato, legata all'amministrazione da un rapporto contrattuale di durata triennale non rinnovabile"*, e l'altra, *"una posizione a tempo indeterminato stabilmente incardinata nella pubblica amministrazione"*;
 - i2) secondo il costante orientamento della Corte, *"la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili"* (sono, al riguardo, richiamate: sentenza 7 maggio 2020, n. 85, in Guida al dir., 2020, 30, 102, nonché oggetto della News US n. 59 del 9 maggio 2020; sentenza 4 giugno 2014, n. 155, in *Foro it.*, 2014, I, 2633, con nota di PERRINO, in *Mass. giur. lav.*, 2014, 552, con nota di PIZZUTI, in *Giur. cost.*, 2014, 2472, con nota di BINI, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, 588, con nota di AIELLO, ed in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, II, 44, con nota di DI PAOLA;

- sentenza 17 marzo 2006, n. 108, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 964, con nota di COCCONI; sentenza 12 novembre 2004, n. 340, in *Foro it.*, 2005, I, 16; sentenza 7 maggio 2004, n. 136, in *Foro it.*, 2004, I, 1982);
- i3) di conseguenza, la non omogeneità delle fattispecie normative messe a confronto rende il *tertium comparationis* indicato dal giudice *a quo* inidoneo a svolgere tale funzione (*ex plurimis*: sentenza 16 dicembre 2016, n. 276, in *Foro it.*, 2017, I, 3521, con nota di ROMBOLI, in *Giur. it.*, 2017, 449, con nota di BAILO, in *Giur. cost.*, 2016, 2353, con nota di RIVOSECCHI, ed in *Le Regioni*, 2017, 771, con nota di PUPO; sentenza 10 giugno 2016, n. 133, in *Giur. cost.*, 2016, 1029; ordinanza 9 marzo 2020, n. 46, in *Diritto & Giustizia*, 2020);
- i4) del resto, mentre nel caso del ricercatore a tempo determinato la chiamata conduce all'immissione in ruolo (in alternativa alla fuoriuscita dal sistema accademico), evitando a loro di "perdere continuità scientifica" – e in tal modo disvelando anche "una funzione incentivante e premiale" –, nel caso del ricercatore a tempo indeterminato, invece, essa "si risolve in un passaggio da una posizione stabile a un'altra";
- i5) non muta i termini della questione, peraltro, il "paradosso" indicato dal rimettente (secondo cui al ricercatore a tempo indeterminato con abilitazione di prima fascia verrebbe negato il diritto di essere valutato, attribuito invece al ricercatore a tempo determinato con abilitazione "solo" di seconda fascia), in quanto al ricercatore a tempo indeterminato, in possesso dell'abilitazione di prima fascia e degli altri necessari requisiti, è comunque consentito di partecipare alle procedure aperte per la copertura di posti di prima fascia; inoltre è pur sempre consentito al ricercatore di ruolo anche l'accesso diretto alla prima fascia, se in possesso della relativa abilitazione, accesso non consentito invece al ricercatore di tipo B che fosse titolare della medesima abilitazione;
- i6) in definitiva, "le situazioni poste a raffronto non si prestano [...] a una valutazione comparativa, che imponga l'estensione della disciplina prevista [...] ai ricercatori a tempo indeterminato" (è qui richiamata la sentenza 2 febbraio 2018, n. 20, in *Giur. cost.*, 2018, 211, con nota di PESSI);
- j) infine, la Corte esclude anche la violazione dell'art. 97 Cost., in relazione al principio di buon andamento, in quanto la norma censurata "non ostacola la progressione in carriera dei ricercatori a tempo indeterminato ma si limita ad offrire un canale di progressione ulteriore che si affianca al sistema ordinario di reclutamento dei professori ex art. 18 della legge n. 240 del 2010"; in sostanza, a differenza di quanto sostenuto dal rimettente, "il legislatore non ha affatto sacrificato l'interesse dei

ricercatori di ruolo a favore di quello al ricambio generazionale, ma tra tali interessi ha operato un non irragionevole bilanciamento”.

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

k) in materia di *status* e di rapporto di lavoro dei professori e dei ricercatori universitari, nella giurisprudenza costituzionale:

k1) sentenza 9 maggio 2013, n. 83 (in *Foro it.*, 2013, I, 1737, con nota di ROMBOLI, ed in *Sanità pubbl. e privata*, 2014, 1, 104, con nota di DE ANGELIS), con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 laddove escludeva l'applicazione a professori e ricercatori universitari dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, così precludendo loro la facoltà, riconosciuta agli altri dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici, di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsto, previa valutazione favorevole dell'amministrazione di appartenenza, secondo i criteri nel medesimo art. 16 indicati;

k2) con la medesima pronunzia, in particolare, la Corte ha per l'effetto ripristinato la normativa precedente alla c.d. legge Gelmini relativamente all'eventuale permanenza in servizio per un biennio (oltre i settant'anni) dei professori e ricercatori universitari; questa possibilità, in precedenza, era stata in un primo momento prevista quale vero e proprio diritto dall'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, mentre, successivamente, l'art. 72 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008, aveva stabilito che la richiesta del docente dovesse essere valutata discrezionalmente dall'amministrazione universitaria, la quale avrebbe dovuto esprimersi sulla base del valore del docente, delle effettive esigenze didattiche e della situazione finanziaria dell'ateneo;

k3) sentenza 6 giugno 2008, n. 191 (in *Foro it.*, 2008, I, 2390), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 103, comma 3, del d.P.R. n. 382 del 1980 (come modificato dall'art. 23 della legge n. 488 del 1999), nella parte in cui non riconosceva ai ricercatori universitari, all'atto della loro immissione nella fascia dei ricercatori confermati, per intero ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza e per i due terzi ai fini della carriera, l'attività effettivamente prestata nelle università in qualità di tecnici laureati con almeno tre anni di attività di ricerca;

k4) sentenza 28 dicembre 2002, n. 496 (in *Foro it.*, 2003, I, 1349), che ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto

degli art. 103, comma 3, del d.P.R. n. 382 del 1980 e 7, comma 8, lett. g), della legge n. 28 del 1980, nella parte in cui esclude, per la qualifica di ricercatore universitario confermato, il riconoscimento, ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza e della carriera, del servizio prestato quale lettore ai sensi dell'art. 28 del d.P.R. n. 382 del 1980;

l) ancora con riferimento alla materia dei ricercatori universitari e del loro *status*, deve ricordarsi che, con ordinanze nn. 240 e 247, del 10 gennaio 2020 (oggetto della News US n. 14, del 27 gennaio 2020, cui si rinvia per ogni approfondimento), il Consiglio di Stato, sez. VI, ha sottoposto alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti pregiudiziali (le relative cause, allibrate ai nn. C-40/20 e C-173/20, risultano tuttora pendenti):

- 11) se la clausola n. 5 dell'accordo quadro di cui alla direttiva n. 1999/70/CE (*Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato*), intitolata "*Misure di prevenzione degli abusi*", letta in combinazione coi considerando nn. 6 e 7 e con la clausola n. 4 di tale Accordo ("*Principio di non discriminazione*"), nonché alla luce dei principi di equivalenza, di effettività e dell'effetto utile del diritto eurounitario, osta a una normativa nazionale, nella specie l'art. 24, comma 3, lett. a), e l'art. 22, comma 9, della legge n. 240 del 2010, che consenta alle Università l'utilizzo, senza limiti quantitativi, di contratti da ricercatore a tempo determinato con durata triennale e prorogabili per due anni, senza subordinarne la stipulazione e la proroga ad alcuna ragione oggettiva connessa ad esigenze temporanee o eccezionali dell'Ateneo che li dispone e che prevede, quale unico limite al ricorso di molteplici rapporti a tempo determinato con la stessa persona, solo la durata non superiore a dodici anni, anche non continuativi;
- 12) se la citata clausola n. 5 dell'Accordo quadro, letta in combinazione con i considerando nn. 6 e 7 della direttiva e con la citata clausola n. 4 di detto Accordo, nonché alla luce dell'effetto utile del diritto eurounitario, osta ad una normativa nazionale (nella specie, gli artt. 24 e 29, comma 1, della legge n. 240 del 2010), laddove concede alle Università di reclutare esclusivamente ricercatori a tempo determinato, senza subordinare la relativa decisione alla sussistenza di esigenze temporanee o eccezionali e senza porvi alcun limite, mercé la successione potenzialmente indefinita di contratti a tempo determinato;
- 13) se la clausola n. 4 del medesimo Accordo quadro osta ad una normativa nazionale, quale l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 75 del 2017 (come interpretato dalla circolare ministeriale n. 3/2017), che, nel mentre riconosce

la possibilità di stabilizzare i ricercatori a tempo determinato degli Enti pubblici di ricerca —ma solo se abbiano maturato almeno tre anni di servizio entro il 31 dicembre 2017—, non la consente a favore dei ricercatori universitari a tempo determinato solo perché l'art. 22, comma 16, del d.lgs. n. 75 del 2017 ne ha ricondotto il rapporto di lavoro, pur fondato per legge su un contratto di lavoro subordinato, al "*regime di diritto pubblico*", e nonostante l'art. 22, comma 9, della legge n. 240 del 2010 sottoponga i ricercatori degli Enti di ricerca e delle Università alla stessa regola di durata massima che possono avere i rapporti a tempo determinato intrattenuti, sotto forma di contratti di cui al successivo art. 24 o di assegni di ricerca di cui allo stesso art. 22, con le Università e con gli Enti di ricerca;

- 14) se i principi di equivalenza e di effettività e quello dell'effetto utile del diritto UE, con riguardo al citato Accordo quadro, nonché il principio di non discriminazione contenuto nella clausola n. 4 di esso ostano ad una normativa nazionale (l'art. 24, comma 3, lett. *a*, della legge n. 240 del 2010 e l'art. 29, commi 2, lett. *d*, e 4 del d.lgs. n. 81 del 2015) che, pur in presenza d'una disciplina applicabile a tutti i lavoratori pubblici e privati da ultimo racchiusa nel medesimo decreto n. 81 e che fissa (a partire dal 2018) il limite massimo di durata d'un rapporto a tempo determinato in 24 mesi (comprensivi di proroghe e rinnovi) e subordina l'utilizzo di tal tipo di rapporti alle dipendenze della Pubblica amministrazione all'esistenza di "*esigenze temporanee ed eccezionali*", consente alle Università di reclutare ricercatori grazie ad un contratto a tempo determinato triennale, prorogabile per due anni in caso di positiva valutazione delle attività di ricerca e di didattica svolte nel triennio stesso, senza subordinare né la stipulazione del primo contratto né la proroga alla sussistenza di tali esigenze temporanee o eccezionali dell'Ateneo, permettendogli pure, alla fine del quinquennio, di stipulare con la stessa o con altre persone ancora un altro contratto a tempo determinato di pari tipologia, al fine di soddisfare le medesime esigenze didattiche e di ricerca connesse al precedente contratto;
- 15) se la clausola n. 5 del citato Accordo Quadro osta, anche alla luce dei principi di effettività e di equivalenza e della predetta clausola n. 4, a che una normativa nazionale (l'art. 29, commi 2, lett. *d*, e 4 del d.lgs. n. 81 del 2015 e l'art. 36, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 165 del 2001) precluda ai ricercatori universitari assunti con contratto a tempo determinato di durata triennale e prorogabile per altri due (ai sensi del citato art. 24, comma 3, lett. *a*, della legge n. 240 del 2010) la successiva instaurazione di un rapporto a tempo

indeterminato, non sussistendo altre misure all'interno dell'ordinamento italiano idonee a prevenire ed a sanzionare gli abusi nell'uso d'una successione di rapporti a termine da parte delle Università;

m) con ordinanza del 3 aprile 2019, n. 4336 (oggetto della News US n. 44, del 15 aprile 2019, cui parimenti si rinvia per ampi riferimenti di giurisprudenza e di dottrina), il T.a.r. per il Lazio, sez. III, ha rimesso alla Corte di giustizia UE i seguenti quesiti pregiudiziali (la relativa causa, allibrata al n. C-326/19, risulta tuttora pendente):

m1) se, pur non sussistendo un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, la clausola n. 5 dell'accordo quadro di cui alla Direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (*Direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato*), intitolata "*Misure di prevenzione degli abusi*", anche alla luce del principio di equivalenza, osti a che una normativa nazionale, quale quella di cui agli artt. 29, commi 2, lettera *d*), e 4, del d.lgs. n. 81 del 2015, e 36, commi 2 e 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, precluda per i ricercatori universitari assunti con contratto a tempo determinato di durata triennale, prorogabile per due anni, ai sensi dell'art. 24, comma 3, lett. *a*), della legge n. 240 del 2010, la successiva instaurazione di un rapporto a tempo indeterminato;

m2) se, pur non sussistendo un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, la clausola n. 5 dell'accordo quadro di cui alla direttiva n. 1999/70/CE, anche alla luce del principio di equivalenza, osti a che la medesima normativa nazionale (già citata) sia applicata dai giudici nazionali dello Stato membro interessato in modo che il diritto alla conservazione del rapporto di lavoro è accordato alle persone assunte dall'amministrazione pubblica mediante un contratto di lavoro flessibile soggetto a normativa del lavoro di natura privatistica, ma non è riconosciuto, in generale, al personale assunto a tempo determinato da tale amministrazione in regime di diritto pubblico, non sussistendo (per effetto delle su citate disposizioni nazionali) un'altra misura efficace nell'ordinamento giuridico nazionale per sanzionare tali abusi nei confronti dei lavoratori;

m3) se, pur non sussistendo un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, la clausola n. 5 cit., anche alla luce del principio di equivalenza, osti a che una normativa nazionale, quale quella di cui all'articolo 24, commi 1 e 3, della legge n. 240 del 2010, che prevede la

stipulazione e la proroga, per complessivi cinque anni (tre anni con eventuale proroga per due anni), di contratti a tempo determinato fra ricercatori ed Università, subordinando la stipulazione a che essa avvenga *“Nell’ambito delle risorse disponibili per la programmazione, al fine di svolgere attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti”*, ed altresì subordinando la proroga alla *“positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte”*, senza stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se la stipulazione e il rinnovo di siffatti contratti rispondano effettivamente ad un’esigenza reale, se essi siano idonei a conseguire l’obiettivo perseguito e siano necessari a tal fine, e comporta quindi un rischio concreto di determinare un ricorso abusivo a tale tipo di contratti, non risultando così compatibile con lo scopo e l’effetto utile dell’accordo quadro;

- n) con sentenza dell’8 maggio 2019, C-494/17, *Min. istruzione, università e ricerca c/ Rossato* (in *Foro it.*, 2019, IV, 419; *Rass. avv. Stato*, 2019, 1, 43, con nota di COLELLI, ed in *Riv. corte conti*, 2019, 3, 221, con nota di FAVA) la Corte di giustizia UE, prendendo le mosse dalla sentenza *Mascolo* (del 26 novembre 2014, sulla quale cfr. *infra*, al par. p6), ha affermato quanto segue: *“La clausola n. 5, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale che, così come applicata dagli organi giurisdizionali supremi, esclude – per docenti del settore pubblico che hanno beneficiato della trasformazione del loro rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con un effetto retroattivo limitato – qualsiasi diritto al risarcimento pecuniario in ragione dell’utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato, allorché una siffatta trasformazione non è né incerta, né imprevedibile, né aleatoria e la limitazione del riconoscimento dell’anzianità maturata in forza della suddetta successione di contratti di lavoro a tempo determinato costituisce una misura proporzionata per sanzionare tale abuso, circostanze che spetta al giudice del rinvio verificare”*;
- o) in materia di successione di contratti di lavoro a termine, nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE, cfr., da ultimo, la sentenza 19 marzo 2020, C-103/18 e C-429/18, *Sánchez Ruiz* (in *Foro it.*, 2020, IV, 242, con nota di PERRINO), secondo cui:
- o1) *“La clausola n. 5 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a*

tempo determinato, dev'essere interpretata nel senso che gli stati membri e/o le parti sociali non possono escludere dalla nozione di «successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato», ai sensi di tale disposizione, una situazione in cui un lavoratore assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato, ossia fino alla copertura in via definitiva del posto vacante sul quale è stato assunto, ha occupato, sulla base di più nomine, il medesimo posto di lavoro ininterrottamente per più anni e ha svolto, in modo costante e continuativo, le medesime funzioni, laddove il mantenimento continuato di tale lavoratore su detto posto vacante è conseguenza del mancato rispetto, da parte del datore di lavoro, dell'obbligo di legge ad esso incombente di organizzare entro il termine impartito un procedimento di selezione al fine di coprire tale posto vacante in via definitiva e il rapporto di lavoro di detto lavoratore è stato in tal modo implicitamente prorogato di anno in anno”;

- o2) *“La clausola n. 5 cit. dev'essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa e a una giurisprudenza nazionali in forza delle quali il rinnovo di rapporti di lavoro a tempo determinato successivi è considerato giustificato da «ragioni obiettive» ai sensi del punto 1, lett. a), di tale clausola, per il solo motivo che tale rinnovo risponde ai motivi di assunzione previsti da tale normativa, ossia motivi di necessità, di urgenza o relativi allo svolgimento di programmi di natura temporanea, congiunturale o straordinaria, nei limiti in cui tale normativa e giurisprudenza nazionali non vietano al datore di lavoro di utilizzare tali rinnovi per soddisfare, in pratica, esigenze permanenti e durevoli in materia di personale”;*
- o3) *“spetta al giudice nazionale valutare, sulla base dell'insieme delle norme del suo diritto nazionale applicabili, se l'organizzazione di procedimenti di selezione volti a coprire in via definitiva i posti occupati provvisoriamente da lavoratori impiegati con rapporti di lavoro a tempo determinato, la trasformazione dello status di tali lavoratori in quello di «personale a tempo indeterminato non permanente» e la concessione a detti lavoratori di un'indennità equivalente a quella versata in caso di licenziamento abusivo, costituiscano misure adeguate al fine di prevenire e, se del caso, sanzionare gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, o misure normative equivalenti, ai sensi di detta disposizione”;*
- o4) *“La clausola n. 2, la clausola n. 3, punto 1), e la clausola n. 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, devono essere interpretate nel senso che nel caso di ricorso abusivo, da parte di un datore di lavoro pubblico, a una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, il consenso prestato dal lavoratore interessato alla costituzione e/o al rinnovo di detti rapporti di lavoro non è tale da far venir meno, sotto tale profilo, il carattere abusivo del comportamento*

di detto datore di lavoro, di modo che tale accordo quadro non sarebbe applicabile alla situazione del lavoratore di cui trattasi”;

- o5) *“Il diritto dell’Unione dev’essere interpretato nel senso che non impone a un giudice nazionale investito di una controversia tra un lavoratore e il suo datore di lavoro pubblico di disapplicare una normativa nazionale non conforme alla clausola n. 5, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell’allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio”;*
- p) sul tema, per altri e più risalenti precedenti della Corte di giustizia UE, cfr. i seguenti:
- p1) sentenza 25 ottobre 2018, C-331/17, *Sciotto* (in *Guida al dir.*, 2018, 49, 102, con nota di PETRUCCI, in *Arg. dir. lav.*, 2019, 2, 133, con nota di CAIROLI, in *Guida al lav.*, 2018, 44, 31, con nota di MONTEMARANO, in *Diritti lavori mercati*, 2019, 319, con nota di NATULLO, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 392, con nota di SIOTTO, ed in *Lavoro nelle p.a.*, 2019, 2, 272, con nota di RECCHIA), secondo cui *“la clausola n. 5 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in forza della quale le norme di diritto comune disciplinanti i rapporti di lavoro, e intese a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato tramite la conversione automatica del contratto a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato se il rapporto di lavoro perdura oltre una data precisa, non sono applicabili al settore di attività delle fondazioni lirico-sinfoniche, qualora non esista nessun’altra misura effettiva nell’ordinamento giuridico interno che sanzioni gli abusi constatati in tale settore”;*
- p2) sentenza 25 luglio 2018, causa C-96/17, *Vernaza Ayovi c. Consorci Sanitari de Terrassa* (in *Foro it.*, 2018, IV, 473, con nota di PERRINO), secondo cui *“la clausola n. 4, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell’allegato della direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all’accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, ai sensi della quale, qualora il licenziamento disciplinare di un lavoratore permanente al servizio della pubblica amministrazione sia dichiarato illegittimo, il lavoratore interessato è obbligatoriamente reintegrato, mentre, nella medesima ipotesi, un lavoratore a tempo determinato o un lavoratore a tempo indeterminato*

non permanente che svolga le stesse funzioni del suddetto lavoratore permanente può non essere reintegrato e ricevere in contropartita un'indennità";

- p3) sentenza 5 giugno 2018, C-574/16, *Grupo Norte Facility* (in *Foro it.*, 2018, IV, 340), secondo cui *"la clausola n. 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale secondo la quale l'indennità versata ai lavoratori assunti con contratti di lavoro a tempo determinato conclusi al fine di coprire l'orario di lavoro lasciato vacante da un lavoratore che accede al pensionamento parziale, quali il contratto di sostituzione («contrato de relevo») di cui al procedimento principale, alla scadenza del termine per il quale tali contratti sono stati stipulati, è inferiore all'indennità corrisposta ai lavoratori a tempo indeterminato in occasione dell'estinzione del loro contratto di lavoro per una ragione oggettiva"*;
- p4) sentenza 7 marzo 2018, causa C-494/16, *Santoro* (in *Nuova giur. civ.*, 2018, 1101, con nota di IACOBUCCI, in *Arg. dir. lav.*, 2018, 888, con nota di FRASCA, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, II, 683, con nota di SIOTTO, ed in *Dir. relaz. ind.*, 2019, 409, con nota di PASSALACQUA), secondo cui *"La clausola n. 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che, da un lato, non sanziona il ricorso abusivo, da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, a una successione di contratti a tempo determinato mediante il versamento, al lavoratore interessato, di un'indennità volta a compensare la mancata trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, bensì, dall'altro, prevede la concessione di un'indennità compresa tra 2,5 e 12 mensilità dell'ultima retribuzione di detto lavoratore, accompagnata dalla possibilità, per quest'ultimo, di ottenere il risarcimento integrale del danno dimostrando, mediante presunzioni, la perdita di opportunità di trovare un impiego o il fatto che, qualora un concorso fosse stato organizzato in modo regolare, egli lo avrebbe superato, purché una siffatta normativa sia accompagnata da un meccanismo sanzionatorio effettivo e dissuasivo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare"*;
- p5) sentenza 14 settembre 2016, C-184/15 e 197/15, *M.A.* (in *Riv. giur. lav.*, 2017, II, 231, con nota di DE MICHELE), secondo cui *"la clausola n. 5, par. 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, siglato il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999,*

relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che osta a che una normativa nazionale, quale quella di cui ai procedimenti principali, sia applicata dai giudici nazionali dello stato membro interessato in modo che, in caso di utilizzo abusivo di una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, il diritto alla conservazione del rapporto di lavoro è accordato alle persone assunte dall'amministrazione mediante un contratto di lavoro soggetto a normativa del lavoro di natura privatistica, ma non è riconosciuto, in generale, al personale assunto da tale amministrazione in regime di diritto pubblico, a meno che non esista un'altra misura efficace nell'ordinamento giuridico nazionale per sanzionare tali abusi nei confronti dei lavoratori, circostanza che spetta al giudice nazionale verificare";

- p6) sentenza 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo (in *Foro it.*, 2014, IV, 569, con nota di PERRINO, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 219, con nota di SALTARI, in *Mass. giur. lav.*, 2015, 138, con note di VALLEBONA, ROMEO, URSO e SIMONCINI, in *Rass. avv. Stato*, 2014, 4, 58, con nota di SCIASCIA, in *Lavoro giur.*, 2015, 135, con nota di NUNIN, in *Arg. dir. lav.*, 2015, 167, con nota di SANTORO PASSARELLI, in *Giur. cost.*, 2014, 4779, con note di CALVANO e GHERA, in *Riv. giur. lav.*, 2015, II, 193, con nota di AIMO, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, II, 309, con note di CALAFÀ e MENGHINI, in *Risorse umane nella p.a.*, 2015, 1, 67, con nota di ZAMPIERI, in *Guida al dir.*, 2015, 1, 90, con nota di TATARELLI, in *Foro amm.*, 2015, 1846, con nota di FLORE, in *Dir. mercato lav.*, 2014, 463, con nota di ALLOCCA), secondo cui *"la clausola n. 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo; risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine e, dall'altro,*

non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato";

- p7) sentenza 23 aprile 2009, cause riunite C-378 e 380/07, *Angelidaki* (in *Foro it.*, 2009, IV, 496, con nota di PERRINO, in *Mass. giur. lav.*, 2009, 424, con nota di VALLEBONA, in *Riv. critica dir. lav.*, 2009, 385, con nota di PERUZZI, in *Riv. giur. lav.*, 2009, II, 505, con nota di MENGHINI, in *Dir. relaz. ind.*, 2009, 831, con nota di MONACO, ed in *Diritti lavori mercati*, 2009, 403, con note di DELFINO e SARACINI), 496 secondo cui *"la clausola n. 5, n. 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato stipulato il 18 marzo 1999, figurante nell'allegato alla direttiva del consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa non osta all'adozione, da parte di uno Stato membro, di una normativa nazionale quale il decreto presidenziale n. 164/2004, recante disposizioni riguardanti i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato nel settore pubblico, che, al fine di recepire la direttiva n. 1999/70 specificamente nel settore pubblico, prevede l'applicazione delle misure preventive dell'utilizzo abusivo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato successivi, indicate al n. 1, lett. a)-c), di detta clausola, qualora nel diritto interno esista già una «norma equivalente» ai sensi della medesima clausola, come l'art. 8, n. 3, della legge n. 2112 del 1920, relativa al recesso obbligatorio dal contratto di lavoro degli impiegati del settore privato, circostanza che compete al giudice del rinvio verificare, a condizione però che detta normativa, da un lato, non comprometta l'effettività della prevenzione dell'utilizzo abusivo di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, come derivante dalla suddetta norma equivalente, e, dall'altro, rispetti il diritto comunitario ed in particolare la clausola n. 8, n. 3, di detto accordo";*
- p8) sentenza 7 settembre 2006, C-53/04, *Marrosu* (in *Foro it.*, 2007, IV, 72, con nota di PERRINO e 2007, IV, 343, con nota di DE ANGELIS, in *Riv. critica dir. lav.*, 2006, 1031, con nota di PAGANUZZI, in *Arg. dir. lav.*, 2006, 1632, con nota di MISCIONE, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 363, con nota di CIMINO, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, 714, con nota di NANNIPIERI, ed in *Diritti lavori mercati*, 2006, 688, con nota di SANTOS FERNÁNDEZ), secondo cui *"l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva del consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretato nel senso che non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale che esclude, in caso di abuso derivante dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato da parte di un*

datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, che questi siano trasformati in contratti o in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, mentre tale trasformazione è prevista per i contratti e i rapporti di lavoro conclusi con un datore di lavoro appartenente al settore privato, qualora tale normativa contenga un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico”;

- p9) sentenza 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler c. Ellinikos Organismos Galaktos* (in *Foro it.*, 2007, IV, 72, con nota di PERRINO, in *Dir. lav.*, 2006, II, 211, con nota di MAGNO, in *Foro it.*, 2007, IV, 343, con nota di DE ANGELIS, in *Riv. critica dir. lav.*, 2006, 1017, con nota di SCHETTINI, in *Arg. dir. lav.*, 2006, 1623, con nota di MISCIONE, in *Dir. relaz. ind.*, 2007, 302, con nota di COSIO, in *Riv. it. dir. lav.*, 2006, II, 713, con nota di NANNIPIERI, ed in *Diritti lavori mercati*, 2006, 687, con nota di SANTOS FERNÁNDEZ), secondo cui *“in circostanze quali quelle di cui alla causa principale, l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretato nel senso che, qualora l'ordinamento giuridico interno dello stato membro interessato non preveda, nel settore considerato, altra misura effettiva per evitare e, nel caso, sanzionare l'utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato successivi, il detto accordo quadro osta all'applicazione di una normativa nazionale che vieta in maniera assoluta, nel solo settore pubblico, di trasformare in un contratto di lavoro a tempo indeterminato una successione di contratti a tempo determinato che, di fatto, hanno avuto il fine di soddisfare «fabbisogni permanenti e durevoli» del datore di lavoro e devono essere considerati abusivi”;*
- q) ancora sulla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, sulla “clausola n. 5” dell'Accordo quadro europeo, sull'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 e, più in generale, sulla disciplina del contratto a termine nel settore pubblico, cfr., nella giurisprudenza della Corte costituzionale:
- q1) sentenza 18 aprile 2019, n. 96 (in *Giur. cost.*, 2019, 1069), secondo cui *“È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione siciliana 28 dicembre 2004, n. 17, censurato, in relazione all'art. 117, comma 1, Cost., in riferimento alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, in quanto la prevista non applicabilità della disciplina attuativa della direttiva 1999/70/CE a contratti che, seppure caratterizzati da finalità sociali e collettive, hanno ad oggetto rapporti di lavoro subordinato a termine, riconducibili allo schema negoziale dell'art. 2094 c.c., consentirebbe un numero illimitato di*

rinnovi, senza oggettive ragioni giustificatrici, e senza pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori. La questione è sollevata sulla base di un'erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo, sui contratti a termine con la pubblica amministrazione e quindi risulta inadeguato l'iter logico-argomentativo delle censure prospettate; in particolare, il rimettente nell'effettuare il processo di sussunzione della fattispecie concreta, concernente lavoratori socialmente utili, in quella astratta, ha fatto riferimento all'art. 2094 c.c., e ha così escluso una diversità strutturale dei rapporti di lavoro in questione rispetto agli ordinari rapporti di lavoro subordinato a termine con una pubblica amministrazione, e ha così ritenuto tali rapporti estranei alle ipotesi che la clausola n. 2, punto 2, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP nel lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, sottrae al proprio campo di applicazione (sentt. nn. 187 del 2016, 134 del 2018)";

- q2) sentenza 27 dicembre 2018, n. 248 (in *Foro it.*, 2019, I, 365 con note di PERRINO e ROMBOLI, ed in *Giur. cost.*, 2019, 451, con nota di ASTONE), secondo cui *"Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 4-ter, del d.lgs. 6 settembre 2001 n. 368 e dell'art. 36, commi 5, 5-ter e 5-quater, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, nella parte in cui escludono la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato nel caso di utilizzo illegittimo di contratti a termine per un periodo superiore a trentasei mesi, a fronte dell'adeguatezza della misura risarcitoria prevista, in riferimento agli art. 3, 4, 24, 35, comma 1, 97, comma 4, 101, comma 2, 104, comma 1, 111, comma 2, e 117, comma 1, Cost., in relazione alla clausola n. 4, punto 1, e alla clausola n. 5, punti 1 e 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, e all'art. 4, par. 3, del trattato sull'Unione europea";*
- r) sul tema si veda anche Cass. civ., sez. un., 15 marzo 2016, n. 5072 (in *Foro it.*, 2016, I, 2994, con nota di PERRINO, in *Labor*, 2016, 247, con nota di SIOTTO, ed in *Arg. dir. lav.*, 2016, 855, con nota di FRASCA), secondo cui *"in materia di pubblico impiego privatizzato, in caso di abusiva reiterazione di contratti a termine il danno non deriva dalla mancata conversione del rapporto, legittimamente esclusa sia secondo i parametri costituzionali, sia per quelli europei, bensì dalla prestazione in violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte della pubblica amministrazione, risultando, di norma, configurabile come perdita di chance di un'occupazione alternativa migliore, ed è risarcibile, con esonero dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti di cui all'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010";*

s) in tema di rapporto di lavoro dei ricercatori universitari, nella giurisprudenza amministrativa si segnalano, di recente, le seguenti pronunce:

- s1) T.a.r. per il Lazio, sezione III-ter, sentenza 24 settembre 2019, n. 11306, secondo cui *“Laddove si sia in presenza di un passaggio verticale di funzioni a livello qualitativo, che richiede una diversa e più completa professionalità, un bagaglio di maggiori esperienze nonché più accentuate responsabilità, come è dimostrato dall’inserimento in diverse Fasce dei ricercatori e della definizione dell’organico a seconda di ciascuna fascia, va dichiarata ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001, art. 63 comma 4, (già, d.lgs. n. 29 del 1993, art. 68 e successive modificazioni) la giurisdizione del G.A.”*;
- s2) T.a.r. per la Campania, sezione II, sentenza 30 gennaio 2019, n. 457 (in *Foro amm.*, 2019, 151, solo massima), secondo cui *“L’art. 24, comma 2, della legge n. 240 del 2010, nel richiedere il possesso del titolo del dottorato di ricerca «o titolo equivalente» ai fini della partecipazione alle procedure selettive per il reclutamento di ricercatori universitari a tempo determinato, si limita a prevedere un requisito di qualificazione minimo che gli aspiranti ricercatori devono possedere al fine di accedere alle indette selezioni, senza per ciò solo giungere a legittimare l’esclusione di aspiranti partecipanti che, pur non essendo formalmente in possesso di tale requisito minimo generale richiesto, sono in possesso di requisiti di qualificazione superiori, peraltro espressamente contemplati dall’art. 24, comma 3, della legge n. 240 del 2010, come il requisito dell’Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) per il settore concorsuale di riferimento”*;
- s3) T.a.r. per la Toscana, sezione I, sentenza 24 settembre 2018, n. 1207, la quale ha affermato che la previsione dell’art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010 (secondo cui *“nell’ambito delle risorse disponibili per la programmazione, fermo restando quanto previsto dall’articolo 18, comma 2, dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre dell’ottavo anno successivo, la procedura di cui al comma 5 può essere utilizzata per la chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia di professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato in servizio nell’università medesima, che abbiano conseguito l’abilitazione scientifica di cui all’articolo 16. A tal fine le università possono utilizzare fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo. A decorrere dal nono anno l’università può utilizzare le risorse corrispondenti fino alla metà dei posti disponibili di professore di ruolo per le chiamate di cui al comma 5”*) va intesa nel senso che *“non contempla alcun appiglio normativo che precluda ai ricercatori di partecipare al procedimento di chiamata nel ruolo di professore di prima fascia; il tenore letterale del citato comma 6 dell’art. 24 infatti non esclude la partecipazione alla procedura*

di chiamata per saltum, ovvero dei candidati non appartenenti al ruolo immediatamente inferiore a quello di professore ordinario”;

- s4) T.a.r. per l’Emilia-Romagna, sezione I, sentenza 4 settembre 2018, n. 682 (in *Foro amm.*, 2018, 1510), secondo cui *“In materia di avanzamento nei ruoli universitari, il legislatore ha previsto una forma speciale di reclutamento che consente alle università, solo per alcuni anni, di utilizzare la procedura prevista per i ricercatori a tempo determinato per chiamare, nel ruolo di professori di prima fascia e professori di seconda fascia, i suoi professori di seconda fascia e ricercatori a tempo indeterminato che abbiano conseguito l’abilitazione scientifica, entro un contingente massimo rispetto alla totalità delle assunzioni di professori; precisamente, l’università opera tale scelta nell’ambito delle risorse disponibili e comunque fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo, sempre che l’utilizzo di tale procedura sia in sintonia con la propria politica di reclutamento; non esiste, pertanto, un diritto soggettivo all’assunzione né per il ricercatore a tempo determinato di tipo B, né per il professore associato o ricercatore a tempo indeterminato che possano avvalersi della richiamata procedura e il diverso trattamento tra ricercatori a tempo determinato da un lato e professori associati dall’altra si giustifica in base alla diversità del rapporto di impiego all’interno dell’università, poiché, a seguito della riforma, il ricercatore è sempre uno studioso che ha un rapporto di lavoro a tempo determinato proprio per evitare quella cristallizzazione di rapporti che si era creata in passato con ricercatori che rimanevano permanentemente nel ruolo di partenza con tutta la demotivazione che a lungo ne derivava; pertanto, essendo oggi il ricercatore figura con contratto a termine, laddove lo stesso abbia conseguito l’abilitazione scientifica per il livello superiore e l’università apprezzi il lavoro di ricerca svolto nel corso del rapporto, si è consentito allo studioso di permanere nell’ambito dell’università dove si è inserito positivamente; per contro, il professore associato gode di uno status professionale garantito e con l’abilitazione conseguita può partecipare a tutti i concorsi che vengono banditi per la sua specialità in qualsiasi università italiana”;*
- s5) T.a.r. per il Lazio, sezione III-bis, sentenza 13 dicembre 2017, n. 12310, secondo cui *“Sebbene la norma di legge primaria (art. 24 della legge n. 240 del 2010) consenta la partecipazione alla procedura di chiamata di cui all’art. 24, commi 5 e 6, in linea teorica a qualsiasi ricercatore a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale nello specifico settore di interesse, è anche vero che, a fronte della necessaria programmazione triennale del fabbisogno e della richiesta di copertura di un posto con il passaggio da ricercatore a tempo indeterminato a professore associato da parte di un Dipartimento, la possibilità di*

sottrarre tale forza lavoro ad altri Dipartimenti, diversi da quello proponente, deve risponder e comunque ad una previa volontà dell' Ateneo".