

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Publicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2020

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Giovanni Coccozza, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



La Legge n. 240 del 2010 non ostacola la progressione in carriera dei ricercatori a tempo indeterminato. Commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 165 del 2020.

di Antonio Saporito

(Dottore di Ricerca in Diritto Amministrativo, Università degli Studi dell'Aquila)

Sommario

1. Premessa. – 2. La decisione del Giudice delle Leggi. – 3. Conclusioni.

Abstract

The contribution comments on the ruling of the Constitutional Court regarding the question of constitutional legitimacy of art. 24, paragraph 6, of the law of 30 December 2010, n. 240, with reference to articles 3 and 97 of the Constitution. Specifically, the contribution analyzes whether a researcher confirmed indefinitely in possession of a first-class national scientific qualification, should not be subjected to the evaluation for the role call as associate professor.



1. Premessa.

La Corte costituzionale, recentemente, si è pronunciata su una spinosa ed alquanto problematica. Con ordinanza del 30 aprile 2019, iscritta al n. 152 del registro ordinanze del 2019, infatti, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 6, della legge 30 dicembre 2010, n. 240¹, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Il rimettente è stato adito da un ricercatore confermato a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale di prima fascia, per l'annullamento, sia della nota con cui l'Università della Calabria, presso cui presta servizio, ha respinto la sua istanza di essere sottoposto alla valutazione per la chiamata in ruolo come professore associato, sia del regolamento del citato ateneo sulla chiamata dei professori di ruolo di prima e seconda fascia, nonché per l'accertamento del suo diritto soggettivo a essere sottoposto alla procedura di valutazione.

Il giudice *a quo* ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 6, della legge n. 240 del 2010² nella parte in cui prevede che la procedura di valutazione di cui al comma 5 dello stesso articolo³ «può essere utilizzata», anziché «è utilizzata», per la chiamata nel ruolo di professore di prima e seconda fascia di ricercatori a tempo indeterminato e nella parte in cui prevede il termine ultimo del 31 dicembre 2019 per l'utilizzazione di tale procedura. L'art. 24 sui "Ricercatori a tempo determinato" definisce al comma 3, lettera b)⁴, la figura del ricercatore cosiddetto "di tipo B" e stabilisce, al citato comma 5, che «nel terzo anno di contratto di cui al

¹ Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario).

² "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 del sesto 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 settimo 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".

³ "Nell'ambito delle risorse disponibili per la programmazione, nel terzo anno di contratto di cui al comma 3, lettera b), l'università valuta il titolare del contratto stesso, che abbia conseguito l'abilitazione scientifica di cui all'articolo 16, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera e). In caso di esito positivo della valutazione, il titolare del contratto, alla scadenza dello stesso, è inquadrato nel ruolo dei professori associati. La valutazione si svolge in conformità agli standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale individuati con apposito regolamento di ateneo nell'ambito dei criteri fissati con decreto del Ministro. La programmazione di cui all'articolo 18, comma 2, assicura la disponibilità delle risorse necessarie in caso di esito positivo della procedura di valutazione. Alla procedura è data pubblicità sul sito dell'ateneo".

⁴ "I contratti hanno le seguenti tipologie: a) contratti di durata triennale prorogabili per soli due anni, per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte, effettuata sulla base di modalità, criteri e parametri definiti con decreto del Ministro; i predetti contratti possono essere stipulati con il medesimo soggetto anche in sedi diverse; b) contratti triennali non rinnovabili, riservati a candidati che hanno usufruito dei contratti di cui alla lettera a), ovvero, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca ai sensi dell'articolo 51, comma 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, o di borse post-dottorato ai sensi dell'articolo 4 della legge 30 novembre 1989, n. 398, ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri".



comma 3, lettera b), l'università valuta il titolare del contratto stesso, che abbia conseguito l'abilitazione scientifica di cui all'articolo 16 della medesima legge, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera e) della medesima legge». Il D.L. 76/2020 (art. 19, co. 1, lett. f) ha previsto la possibilità di anticipare già a dopo il primo anno di contratto per ricercatore a tempo determinato di tipo B, il passaggio nel ruolo dei professori associati, qualora l'università abbia le necessarie risorse nella propria programmazione e nei limiti delle risorse assunzionali disponibili per l'inquadramento nella qualifica di professore associato, fermo restando il previo esito positivo della valutazione che, in tal caso, comprende anche lo svolgimento di una prova didattica nell'ambito del settore scientifico-disciplinare di appartenenza del titolare del contratto. A tal fine, ha inserito nell'art. 24 della L. 240/2010 il co. 5-bis.

La Legge n. 240/2010⁵, riprendendo il meccanismo a suo tempo previsto dalla Legge n. 230/2005, ha messo ad esaurimento i ricercatori a tempo indeterminato, individuando, invece, due tipologie di contratti di ricerca a tempo determinato, Ricercatore a tempo determinato di tipo A (d'ora in poi, per brevità, "RtD tipo A") e Ricercatore a tempo determinato di tipo B (d'ora in poi, per brevità, "RtD tipo B"). Solo per quest'ultima tipologia può seguire il passaggio al ruolo degli associati, previo conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale.

La prima tipologia di contratto (RtD di tipo A) ha durata triennale, prorogabile per due anni (3+2), per una sola volta, previa positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte, effettuata sulla base di modalità, criteri e parametri definiti con DM 242/2011. I contratti possono prevedere il regime di tempo pieno o di tempo definito, con un impegno annuo complessivo pari, rispettivamente, a 350 e a 200 ore. La seconda tipologia (RtD di tipo B) consiste in contratti triennali – originariamente non rinnovabili, ma divenuti definitivamente tali a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, co. 338, lett. b), della Legge n. 232/2016 – stipulati esclusivamente in regime di tempo pieno, riservati a candidati che hanno usufruito di contratti di cui alla prima tipologia o che hanno conseguito l'abilitazione scientifica nazionale, o che sono in possesso del titolo di specializzazione medica,

⁵ Sulla cd. Riforma Gelmini, in dottrina cfr. S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc.2, 2011, pag. 359; In tema di *governance* cfr. E. PICOZZA – A. POLICE, *Competizione e Governance nel sistema universitario*, Giappichelli, 2013. F. MERLONI, *La nuova governance*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2011, 353; C. MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie, ma sufficienti?*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2011, 360; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2011, 366; A. BRANCASI, *La finanza*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2011, 371; A. NATALINI, *La valutazione*, in *Giorn. dir. Amm.*, 2011, 376). Si vedano anche V. ZENO ZENCOVICH, *Ci vuole poco per fare un'università migliore*, Fognano, 2011. Prima dell'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, ma comunque nella prospettiva della riforma del sistema, si veda F. CAPRIGLIONE, *Luci e ombre della riforma universitaria*, Bari, 2010; G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, Giappichelli, 2009; Q. CAMERLENGO, *Art. 33*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, Padova, 2008. G. FONTANA, *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006.



ovvero che, per almeno 3 anni anche non consecutivi, hanno usufruito di assegni di ricerca o di borse post-dottorato, oppure di contratti, assegni o borse analoghi in università straniere (nonché, ai sensi dell'art. 29, co. 5, della medesima Legge n. 240/2010, a candidati che hanno usufruito per almeno 3 anni di contratti a tempo determinato stipulati in base all'art. 1, co. 14, della Legge n. 230/2005). Ai sensi del co. 5, nel terzo anno di contratto – o dopo il primo anno ai sensi nel nuovo co.5 bis, il titolare che abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale è sottoposto, ai fini della chiamata nel ruolo di professore associato, alla valutazione dell'università, in conformità agli standard qualitativi riconosciuti a livello internazionale, individuati con un apposito regolamento di ateneo nell'ambito dei criteri fissati con DM 344/2011. Se la valutazione ha esito positivo, il titolare del contratto, alla scadenza dello stesso, è inquadrato come professore associato.

Precedentemente, l'accesso al ruolo dei ricercatori «a tempo indeterminato», definiti anche ricercatori «di ruolo», avveniva per pubblici concorsi decentrati presso le singole sedi universitarie, con le modalità originariamente disciplinate dal d.P.R. n. 382 del 1980, poi dall'art. 2 della legge 3 luglio 1998, n. 210, e da ultimo, dall'art. 1, comma 7, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, sulla base della valutazione comparativa dei candidati.

Successivamente, i ricercatori di ruolo, dopo tre anni dalla immissione in ruolo dovevano superare 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). Da questo momento restavano fino all'eventuale passaggio ad altra posizione accademica o comunque fino alla cessazione del servizio per limiti di età.

Al ricercatore a tempo indeterminato 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). Dal 1990 è inoltre possibile affidare al ricercatore di ruolo, con il suo consenso, ulteriori corsi o moduli di insegnamento (art. 12, comma 3, della legge 19 novembre 1990, n. 341, recante «Riforma degli ordinamenti didattici universitari»; possibilità poi confermata a condizioni più stringenti dall'art. 11 della legge n. 230 del 2005).

2. La decisione del Giudice delle Leggi.

La Corte costituzionale, con la sentenza in commento, ha sostenuto che la scelta legislativa espressa nella norma censurata è coerente con l'assetto generale della riforma e non risulta in contrasto con la logica che la ispira, di progressione per merito nella carriera universitaria. Come detto, l'impostazione di fondo è che, nel



sistema a regime, solo due sono le posizioni di ruolo a tempo indeterminato, quella di professore associato e quella di professore ordinario, a ciascuna delle quali si accede per una procedura a doppio stadio, in cui entrambi i passaggi si svolgono in concorrenza e sono aperti a tutti coloro che siano in possesso dei requisiti previsti.

Pertanto il carattere discrezionale del potere dell'università di 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.

Nella scelta discrezionale che la legge le affida, l'Università è tenuta a considerare tutti gli interessi in gioco e a bilanciare in particolare l'interesse dei ricercatori a tempo indeterminato meritevoli a vedersi chiamati come professori associati 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, in attuazione delle proprie politiche di sviluppo. La chiamata del ricercatore comporta infatti l'impegno di nuove risorse destinate a coprire il maggior costo di un professore associato, ciò che non avviene nel caso di chiamata a professore associato del ricercatore di tipo B, per la quale l'impegno di risorse avviene per legge nel momento del bando del contratto di tipo B. *"La coerenza della soluzione adottata dal legislatore con la norma censurata rispetto agli obiettivi generali di selezione dei docenti perseguiti dalla riforma universitaria – e, in definitiva, la sua non irragionevolezza – è confermata anche dal quadro complessivo delle misure di sostegno per la ricerca universitaria, nel quale essa attualmente si colloca. Si ricordano, a questo proposito, le citate previsioni che hanno riservato anche ai ricercatori a tempo indeterminato in possesso di abilitazione scientifica nazionale, «in deroga alle vigenti facoltà assunzionali» e con lo stanziamento di specifiche risorse aggiuntive – la cui «esiguità», lamentata dal ricorrente nel processo principale, non è di immediata evidenza – procedure straordinarie per la chiamata di professori di seconda fascia, sia di tipo comparativo, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 240 del 2010, sia di tipo "interno", ai sensi proprio dell'art. 24, comma 6, della medesima legge"*⁶.

A detta del Giudice delle Leggi, il diverso regime della chiamata a professore associato non determina un'irragionevole discriminazione dei ricercatori di ruolo, considerato che tale chiamata nel caso del ricercatore a tempo determinato conduce alla immissione in ruolo (in alternativa alla fuoriuscita dal sistema accademico), mentre nel caso del ricercatore a tempo indeterminato si risolve in un passaggio da una posizione stabile a un'altra.

La procedura automatica di valutazione di cui al comma 5 - ed ora anche del 5 *bis* a seguito del d.l. n. 76/2020 - dell'art. 24 della legge n. 240 del 2010 è così riservata a

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 165/2020, punto 4.1.



ricercatori che, se non chiamati, alla scadenza del contratto vedrebbero cessare il loro rapporto di lavoro con l'università e che, pur in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, in attesa dell'indizione e dello svolgimento delle ordinarie procedure comparative di reclutamento ex art. 18 della legge n. 240 del 2010 rischierebbero di perdere continuità scientifica.

La disposizione mira a consentire ai ricercatori a tempo determinato meritevoli di passare alla posizione di professore associato e assume al contempo una funzione incentivante e premiale, non essendo estranea alla scelta del legislatore la considerazione del lungo e impegnativo percorso compiuto dai ricercatori qui considerati, ordinariamente contraddistinto dal succedersi di contratti a tempo determinato – da quelli di tipo A, di durata triennale prorogabile per due anni, a quelli di tipo B, anch'essi triennali – e dalle plurime positive valutazioni della produttività scientifica (nonché dell'attività didattica svolta) che a tale progressione si riferiscono. Questa impostazione è confermata dal fatto che con il nuovo art. 5 bis dell'art. 24 della legge n. 240/2010, dopo solo un anno, qualora ci siano particolari esigenze ed il ricercatore è meritevole, l'Ateneo assumerlo con due anni di anticipo professore di II fascia.

Secondo la Corte si deve escludere anche la violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che il giudice *a quo* ha ravvisato nel fatto che il legislatore, nel perseguire con il nuovo «statuto del ricercatore» l'obiettivo del ricambio generazionale, avrebbe sacrificato la progressione di ricercatori di esperienza «sol perché entrati nel vigore di pregressa disciplina».

Tale 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.

3. Conclusioni.

L'art. 24, co. 5 – ed ora anche co. 5 bis - della Legge n. 240/2010, prevede un meccanismo agevolato di accesso al ruolo di professore associato per il ricercatore a tempo determinato che abbia usufruito della seconda tipologia di contratto (quella appunto della cosiddetta lettera b) e abbia conseguito l'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore associato. In questa ipotesi, la disposizione affida, alle università, il compito di valutare il titolare del contratto stesso, senza quindi alcuna valutazione comparativa, e, in caso di esito positivo, di inquadrarlo nel ruolo dei professori associati. Si tratta di quella che è stata definita la cosiddetta *tenure-track* all'italiana. Il che presuppone, come afferma lo stesso art. 24, co. 5, della Legge n. 240/2010 (il quale richiama quanto già stabilito dall'art. 18, co. 2 della medesima legge), che le università, quando bandiscano posti di ricercatore a tempo determinato *tenure-track*, dislocino a monte le risorse necessarie a garantire il



definitivo inquadramento nel ruolo di professore associato di ogni titolare di contratto⁷. Di conseguenza sarebbe più logico e razionale, oltre che nel rispetto del principio di buon andamento ed economicità, che se vi è all'interno di un Ateneo, un ricercatore a tempo indeterminato con Abilitazione Scientifica Nazionale, debba avere la precedenza rispetto alla chiamata di un Ricercatore di tipo B, proprio per non sprecare risorse ed utilizzarle per altri studiosi. Quello che sostiene la Corte costituzionale non è condivisibile in quanto, come nel caso del ricorrente della sentenza in commento, in possesso di Abilitazione Scientifica Nazionale di I fascia, non sia stato chiamato dal proprio Ateneo, che invece ha potuto investire o potrebbe investire risorse per una procedura concorsuale per un profilo dello stesso settore, come ricercatore di tipo B, a cui il ricorrente non potrebbe partecipare e, nonostante i molti più anni di carriera e l'Abilitazione di I fascia, si vedrebbe scavalcato da uno studioso che dopo tre anni diventerebbe professore di II fascia.

La norma oggetto della questione di legittimità sollevata denota manifesta irragionevolezza, ingiustizia e ingiustificata disparità di trattamento.

Risulta infatti priva di ragionevolezza la scelta di non consentire a coloro che hanno ottenuto il positivo giudizio di conferma da una commissione nazionale (art. 31 co. 1 d.P.R. n. 382/1980) ed hanno conseguito l'abilitazione scientifica nazionale di essere sottoposti "di diritto" alla valutazione ai fini della chiamata dalla propria Università, al pari delle figure simili dei ricercatori di tipo B). Rispetto ai colleghi RTD si crea per i ricercatori confermati con abilitazione scientifica nazionale una disciplina limitativa della chiamata diretta senza ragionevole giustificazione.

Per non considerare la discriminazione tra ricercatori di tipo A ed i ricercatori a tempo indeterminato. Quest'ultimi infatti non hanno il compito della didattica frontale mentre per i ricercatori a tempo determinato spesso si pone l'obbligo nei regolamenti di Ateneo, snaturando così la funzione dei contratti di avvio alla ricerca scientifica per giovani studiosi che abbiano terminato il dottorato di ricerca e che finiscono così invece per essere subito gravati da compiti che comprimono il tempo da dedicare all'attività scientifica. Con la Riforma Gelmini la precarietà negli Atenei è aumentata ed il personale docente diminuito di circa 15.000 unità.

Il sistema universitario andrebbe riformato dalle fondamenta.

Le politiche di riduzione del personale e taglio dei fondi, adottate dai governi nell'ultimo decennio sono per certi versi inspiegabili e segnano la rinuncia al sistema di formazione superiore e della ricerca quale volano dello sviluppo – anche

⁷ Gli atenei sono tenuti ad adottare, nelle procedure di reclutamento e ai fini del rispetto dei vincoli di turnover, l'unità di conto denominata punto organico, che comporta le seguenti equivalenze: un professore ordinario = 1 punto organico; un professore associato = 0,7 punti organico; un ricercatore = 0,5 punti organico. Tali equivalenze non corrispondono in verità ai costi effettivi determinati dalle dinamiche salariali del personale docente e ricercatore. Sulla questione si può utilmente vedere lo scritto di P. ROSSI, *Il punto organico, una storia italiana*, in RT, *A Journal on Research Policy and Evaluation*, 2015, III.1, Doi: 10.13130/2282-5398/4603.



economico – del Paese, e fanno dell'Italia un Paese che, in un contesto di crisi economica e finanziaria assai grave, si muove in controtendenza rispetto ai principali Paesi europei⁸.

⁸ Cfr. European Commission, Funding of Education in Europe. The Impact of the Economic Crisis, Euridyce Report 2013.