

## UFFICIO STUDI CODAU

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

**LA DEFINITIVA APERTURA ALLA PARTECIPAZIONE DEI TITOLARI DI CONTRATTI DI INSEGNAMENTO EX ART. 23 LEGGE 240/2010 ALLE SELEZIONI EX ART. 18, COMMA 4, LEGGE 240/2010.**

Il presente contributo trae spunto dalla pronuncia del [Consiglio di Stato, Sez. Sesta, n. 2175/2020](#) che accoglie i ricorsi in appello del Sig. Alberto Pireddu avverso le sentenze T.a.r. Toscana sez. I n. 843 e 844 del 12 giugno 2018, operando una scelta ritenuta essere dal Collegio stesso *"più prudente e bilanciata"* nell'analisi dell'applicazione dell'art. 18, comma 4, Legge 240/2010<sup>1</sup> e dell'art. 23, comma 4 Legge 240/2010 in seguito alla novella introdotta dall'art. 1 comma 338, lett. a) della Legge 232/2016<sup>2</sup>.

### **1. II FATTO**

L'Università degli studi di Firenze ha bandito una selezione per individuare un candidato idoneo al ruolo di professore associato ai sensi dell'art. 18 comma 4, Legge 240/2010 per il settore concorsuale 08/D1 (Progettazione Architettonica), Settore Scientifico Disciplinare ICAR/14 (Composizione Architettonica e Urbana). Alla procedura partecipano tre candidati, tra i quali il Sig. Alberto Pireddu, il quale viene ritenuto idoneo. L'Università di Firenze procede pertanto all'approvazione della proposta da parte del Consiglio di Amministrazione ed alla successiva presa di servizio da parte del Sig. Alberto Pireddu. La seconda ed il terzo classificato, candidati della procedura di idoneità bandita dall'Ateneo, impugnano, separatamente, dinanzi al TAR Toscana tutti gli atti della procedura selettiva, contestando l'illegittimità della stessa per la mancata esclusione del Sig. Pireddu, in quanto titolare di contratti di insegnamento presso la medesima Università, ricoprendo il ruolo di professore a contratto dal 2013 all'intero anno 2017. Vengono inoltre impugnati, rispettivamente con motivi aggiuntivi, tutti gli atti successivamente adottati dell'Ateneo a completamento della procedura e per l'avvio dell'attività di professore associato da parte del Pireddu. Il TAR Toscana, con le sentenze n. 843 e n. 844 del 12 giugno 2018, riconosce la fondatezza dei ricorsi proposti dagli altri candidati proprio in virtù del richiamato articolo 18 comma 4 della Legge 240/2010 che esclude la partecipazione a tutti coloro che abbiano prestato servizio presso l'università che bandisce la procedura. Il giudice di prima cure chiarisce infatti che non possono considerarsi esclusi dalla partecipazione soltanto i soggetti che siano risultati titolari di un rapporto di lavoro dipendente nel triennio precedente, ma anche tutti coloro che hanno prestato la propria attività a qualsiasi

---

<sup>1</sup> Art. 18 comma 4 Legge 240/2010 *"Ciascuna università statale, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio, o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell' università stessa"*. Si ringrazia per la collaborazione C. Caprodossi e A. Ciccarelli Università di Camerino

<sup>2</sup> Art. 23 comma 4 L. 240/2010 *"La stipulazione di contratti per attività di insegnamento ai sensi del presente articolo non dà luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli universitari, ma consente di computare le eventuali chiamate di coloro che sono stati titolari dei contratti nell'ambito delle risorse vincolate di cui all'articolo 18, comma 4"*.

titolo, anche di natura occasionale. Per tale ragione il giudice del TAR Toscana conclude che l'attività del Sig. Pireddu in qualità di professore a contratto deve considerarsi ostativa alla partecipazione alla selezione indetta ai sensi dell'art. 18 comma 4 Legge 240/2010.

## **2. La sentenza del Consiglio di Stato, l'evoluzione normativa dell'art. 23, comma 4 e le successive fasi interpretative.**

Il Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, propone un'analisi approfondita dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale del combinato disposto degli articoli 18, comma 4 e 23, comma 4 della Legge n. 240/2010 così come novellato dall'art. 1, comma 338, lett. a), Legge 232/2016, chiarendo che, proprio a seguito di tale modifica legislativa, la precedente interpretazione della norma dettata in merito alla partecipazione ai concorsi ex art. 18 dei titolari di contratti di insegnamento, debba ritenersi superata da un rinnovato obiettivo legislativo.

La questione in particolare riguarda l'ambito di applicazione oggettivo della disposizione contenuta nell'art. 18, comma 4, della L. n. 240/2010<sup>3</sup> che così dispone: *Ciascuna università statale, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio, o non sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell'università stessa.* In particolare, la sentenza tratta, diversamente dalle precedenti, del significato del "prestato servizio" presso l'Ateneo che bandisce la procedura, dopo la modifica dell'art. 23, comma 4, della medesima Legge che, dal 01/01/2017<sup>4</sup>, così dispone: *La stipulazione di contratti per attività di insegnamento<sup>5</sup> ai sensi del presente articolo non dà luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli universitari, ma consente di computare le eventuali chiamate di coloro che sono stati titolari dei contratti nell'ambito delle risorse vincolate di cui all'articolo 18, comma 4.* L'ultimo periodo, aggiunto nel 2016, è stato decisivo per il cambio di interpretazione.

La questione è stata molto seguita dalle Università e dal MIUR e può sinteticamente esporsi nei seguenti due punti:

a) Il "prestato servizio" poteva consistere anche in un rapporto di lavoro autonomo, tra quelli tipici previsti dalla legislazione universitaria<sup>6</sup>. Lo svolgimento di un incarico di insegnamento, ai sensi dell'art. 23<sup>7</sup> della medesima L. n. 240/2010, precludeva la partecipazione alla procedura riservata agli esterni. Secondo il Consiglio di Stato, Sez. VI, [sent.](#)

---

<sup>3</sup> Sul reclutamento di personale accademico, v. Ferrari G., La riforma del sistema di reclutamento dei professori universitari di I e di II fascia e il regolamento attuativo, su Giur. merito, 2012; Ricci M., Alcune osservazioni sul reclutamento della docenza universitaria: elementi costitutivi e criticità, su Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni, 2016; Sau A., Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240, su Giornale Dir. Amm., 2018; Asaro M. Gli atenei statali hanno un elevato livello di rischio corruttivo nelle aree di attività inerenti la selezione e il reclutamento del personale docente e ricercatore, Quotidiano per la P.A., 2019.

<sup>4</sup> V. art. 1, comma 338, della L. n. 232/2016, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019.

<sup>5</sup> Secondo TAR Lazio, Roma, Sez. IIIbis, sentt. nn. 11528/2018, 11578/2018, 11834/2018, 12611/2018 «l'insieme del tratteggiato quadro normativo delinea un figura di prestatore d'opera intellettuale tipizzata e differenziata dalla generalità dei prestatori d'opera intellettuale, qualificandola in ben definiti termini giuridici quale prestatore d'opera con contratto di diritto privato e non quale prestatore di lavoro dipendente».

<sup>6</sup> V. TAR Toscana, Sez. I, sent. n. 1634/2019, secondo cui se l'incarico di docenza è stato attribuito in virtù del convenzionamento col SSN, su designazione dell'Azienda Ospedaliera Universitaria, non si genera la preclusione di cui all'art. 18, comma 4, della L. n. 240/2010.

<sup>7</sup> Sui professori a contratto, v. Vipiana Perpetua P. M., La legge di riforma dell'università: non è tutto oro quello che luccica, Giusamm.it, 2011.

[n. 3626/2016](#) la disposizione (prima della modifica del 2016) non poteva «che interpretarsi nel senso che essa sia necessariamente riferita a qualunque genere di rapporto di lavoro, compreso l'insegnamento a contratto e quello ex art. 23 legge cit. (...), giacché altrimenti non avrebbe senso alcuno la espressa comminatoria di esclusione di chi presso la stessa università sia stato assegnista o addirittura mero studente iscritto ai corsi di laurea»<sup>8</sup>. Nella stessa sentenza il Consiglio di Stato aveva attribuito alla modifica dell'art. 23, comma 4 l. 240/2010, portata eminentemente finanziaria sostenendo che *“essa consente di valorizzare la chiamata di professori a contratto ad un fine specifico, precisamente al fine di determinare “le risorse vincolate indicate all'art. 18 comma 4”, e cioè il budget che le università debbono accantonare a copertura della chiamata di professori esterni”*. Il Consiglio di Stato specifica infatti che *“Verosimilmente tale previsione si fonda sulla presunzione che nella misura in cui le università hanno la capacità economica necessaria a finanziare, con risorse proprie, incarichi di insegnamento a contratto, esse hanno anche la capacità economica necessaria a sostenere nel tempo gli oneri stipendiali derivanti dalla assunzione di professori di ruolo, in sostituzione di professori a contratto”*. Una differente interpretazione avrebbe, come unico scopo, una grave penalizzazione ai docenti a contratto che vedrebbero consumare le risorse disponibili per la stipula degli incarichi a contratto senza avere la possibilità di partecipare alle selezioni bandite ai sensi dell'art. 8, comma 4 legge 240/2010.

Con la sentenza n. 1561/2019 il Consiglio di Stato aveva avuto occasione di spiegare che l'intervento normativo del 2016 era finalizzato a ridurre i contratti di insegnamento ampliando la disponibilità finanziaria per le università in merito alla chiamata dei professori “esterni” e, contestualmente, ad ampliare la platea dei partecipanti alle selezioni ex art. 8, comma 4 l. 240/2010<sup>9</sup> aprendo la strada ad una più restrittiva interpretazione dell'espressione “rapporto di servizio” contenuto nella norma che deve essere inteso come “rapporto strutturale (di dipendenza per causa) di servizio con l'Università”

Nel gennaio 2020, il TAR della Toscana ha trattato ancora una vicenda simile, sorta nell'aggiornato testo legislativo, giungendo a questa considerazione: «L'interpretazione giurisprudenziale della disposizione non è mutata a seguito della entrata in vigore della dall'art. 1, comma 338, lett. a), della L. 232/2016 il quale ha modificato l'art. 23 della L. 240 del 2010 consentendo di computare le eventuali chiamate di coloro che sono stati titolari dei contratti nell'ambito delle risorse vincolate di cui all'articolo 18, comma 4. Si è infatti ritenuto, anche da parte di questa Sezione, che la predetta previsione abbia solo portata finanziaria ampliando cioè il budget che le università possono accantonare a copertura della chiamata di professori esterni di un importo pari ai costi sostenuti dalle università per finanziare eventuali assegnazioni di incarichi a contratto a tempo determinato».

b) Il *“prestato servizio”* non può consistere in un rapporto di lavoro autonomo, dunque il titolare di un contratto di prestazione d'opera per tutoraggio<sup>10</sup> e il titolare di un incarico di insegnamento sono da considerarsi esterni, ai fini della partecipazione alle procedure di

<sup>8</sup> Altrettanto TAR Calabria, Sez. II, sent. n. 1691/2015; TAR Piemonte, Sez. I, sentt. nn. 372/2016, 698/2017, 96/2018, 696/2018; Cons. giust. amm. sic., ord. n. 388/2016; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, sent. n. 1203/2017; TAR Toscana, Sez. I, sentt. nn. 843/2018, 844/2018, 207/2019, 1590/2019, 101/2020; TAR Campania, Napoli, Sez. II, sent. n. 4068/2019; Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 6847/2018 (l'espressione lata 'servizio' è, di per sé, più che sufficiente a giustificare, tra amministrazione datoriale e lavoratore, l'intervenuta corresponsione di una retribuzione, altrimenti di per sé del tutto ingiustificata ed ingiustificabile).

<sup>9</sup> Posto che la norma “tipizza, in via tassonomica, tre categorie di aspiranti alla procedura cui è preclusa la partecipazione: i professori in servizio, i titolari di assegno di ricerca, gli iscritti ai corsi universitari nell'ultimo triennio”.

<sup>10</sup>Sent. Cons. Stato, Sez. VI, [sent. n. 1561/2018](#).

reclutamento bandite dagli Atenei ai sensi del suddetto art. 18, comma 4, della L. n. 240/2010. A seguito della modifica legislativa del succitato art. 23, comma 4, l'interpretazione della preclusione di cui all'art. 18, comma 4, deve evolversi: «in particolare non può ignorarsi che l'intervento normativo del 2016 aveva un duplice scopo, quello di ampliare la disponibilità finanziaria per le università in merito alle chiamate dei professori "esterni", riducendo eventualmente i "contratti di insegnamento", ma anche quella di ampliare la platea dei partecipanti alle selezioni ex art. 18, comma 4, l. 241/2010 aprendo la strada ad una più restrittiva interpretazione del sintagma ostativo "rapporto di servizio" contenuto nella norma. D'altronde, apparirebbe contraddittoria e ingiustificatamente penalizzante nei confronti di una categoria ben definita di "collaboratori universitari" (in senso figurato, s'intende), quali i destinatari di "contratto per attività di insegnamento", una scelta del legislatore (che deriverebbe dalla novella del 2016) volta a contrarre il budget da utilizzare per i "contratti di insegnamento" onde favorire la "chiamata di professori" dall'esterno, finendo così fatalmente per ridurre le occasioni di stipula di contratti di insegnamento e, nello stesso tempo, ad escludere detta categoria di "collaboratori universitari" dalla platea dei soggetti legittimati a partecipare alle selezioni bandite ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010».

Il Miur aveva già reso ad alcuni Atenei indicazioni contrarie alla prima delle due posizioni sopra riportate sostenendo che l'espressione "*aver prestato servizio*" identificasse «un rapporto di lavoro subordinato svolto alle dipendenze dell'Università e non qualsiasi prestazione lavorativa, anche occasionale, operata da un soggetto non stabilmente incardinato nell'Ateneo. In caso contrario, il legislatore non avrebbe individuato espressamente la fattispecie degli assegnisti di ricerca, titolari di contratti di lavoro autonomo, in quanto già compresa nella categoria di coloro che a qualsiasi titolo hanno prestato servizio presso l'Ateneo». La modifica all'art. 23, comma 4, della L. n. 240/2010 (con l'art. 1, comma 338, lettera a) della L. n. 232/2016), aveva l'intento specifico di intervenire col fine di includere i "**professori a contratto**" nella platea dei soggetti che **possono concorrere** alle procedure ex art. 18, comma 4 della L. n. 240/2010. La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2175/2020 finalmente conferma l'interpretazione ministeriale.

La convergenza della posizione ministeriale e di quella giurisprudenziale rendono l'interpretazione prevalente e consolidata. Qualora le Università avessero introdotto nei propri regolamenti sulle procedure di reclutamento delle disposizioni escludenti per i professori a contratto, tali disposizioni dovranno essere rimosse.

Si ricorda infine che la legislazione in materia di Dipartimenti di eccellenza (L. n. 232/2016, art. 1, comma 335<sup>11</sup>) stabilisce che almeno il 25% delle risorse per il reclutamento di personale "*deve essere impiegato per le chiamate di professori esterni all'università cui appartiene il dipartimento ai sensi dell'articolo 18, comma 4, della legge 30 dicembre 2010, n. 240;*".

Alla luce di tutto quanto sopra non appare più opportuno estendere, in maniera indiscriminata, la portata del "*sintagma ostativo*" contenuto nell'espressione "rapporto di servizio", perché – diversamente – si determinerebbe una violazione del principio costituzionale della massima partecipazione alle opportunità offerte dalla pubblica amministrazione. Tanto più che il pericolo di consentire la partecipazione alle selezioni di persone "note" che potrebbero essere

---

<sup>11</sup> Sull'argomento si veda anche L. n. 205/2017, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio, art. 1 comma 633.

avvantaggiate a scapito di soggetti totalmente “esterni”, verrebbe scongiurato attraverso il ricorso alle disposizioni in materia di “conflitto di interessi”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Di cui all’art. 6bis della Legge 7 agosto 1990 n. 241.