

## **Consiglio di Stato: riconoscimento dei servizi pre-ruolo anche per i periodi di docenza a contratto**

L'ART. 103 DEL DPR 382/1980, DUBBI INTERPRETATIVI.

Seppur a distanza di anni dalla sua emanazione, l'applicazione dell'art. 103 del DPR 11 luglio 1980, n. 382 è ancora una volta oggetto del ricorso al giudice amministrativo. È infatti recente la sentenza del 18 maggio 2020 con la quale il Consiglio di Stato riforma la sentenza del TAR Lazio, riconoscendo ad una ricercatrice dell'Università "La Sapienza" di Roma, il servizio pre-ruolo svolto in qualità di professore a contratto.

La motivazione che aveva spinto il TAR Lazio all'esclusione di tale periodo era legata alla mancanza della figura del professore a contratto all'interno del richiamato art. 7 della Legge 28/1980, desumendo che il legislatore avesse inteso escludere tale figura essendo la stessa normata all'interno del medesimo DPR 11 luglio 1980, n. 382, all'art. 25<sup>1</sup> ed operando, pertanto, una distinzione rispetto al ruolo di professore incaricato supplente<sup>2</sup>.

IL COMBINATO DISPOSTO DELL'ART. 103 DEL DPR 382/1980 E DELL'ART. 7 DELLA LEGGE 28/1980

Analogamente ad altri suoi precedenti, il Consiglio di Stato nel rigettare il ricorso di primo grado evidenzia la scorretta interpretazione della norma suddetta che, al comma 3, rinvia espressamente alle figure previste dall'art. 7 L. 28 del 1980<sup>3</sup>.

A tal proposito, l'attribuzione del carattere tassativo (ovvero non suscettibile di estensione analogica) della elencazione di cui all'art. 103<sup>4</sup> e la mancata inclusione della figura del professore a

---

<sup>1</sup> Norma ormai disapplicata dall'art. 3, D.M. 21 maggio 1998, n. 242. Hanno collaborato alla stesura del testo la dott.ssa Alessandra Ciccarelli e la dott.ssa Claudia Caprodossi Università di Camerino.

<sup>2</sup> Docente con un incarico temporaneo di insegnamento. Nello specifico il "professore incaricato" era una figura presente nell'ordinamento universitario fin dagli anni '60 e l'incarico, affidato previo pubblico concorso, assegnava lo specifico insegnamento all'interno di un corso per la durata di un solo anno accademico.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 7, comma 6, della Legge 21 febbraio 1980 tali figure sono rappresentate da:

a) titolari di assegni biennali di formazione scientifica e didattica di cui all'articolo 6 del decreto-legge 1 ottobre 1973, n. 580, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1973, n. 766;

b) titolari di borse di studio conferite per l'anno accademico 1973-74, ai sensi delle leggi 31 ottobre 1966, n. 942 e 24 febbraio 1967, n. 62;

c) borsisti laureati vincitori di concorsi pubblici banditi dal Consiglio nazionale delle ricerche e da altri enti pubblici di ricerca di cui alla tabella VI, allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modifiche, nonché dall'Accademia nazionale dei Lincei e dalla Domus Galileiana di Pisa;

d) perfezionandi della Scuola normale e della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento di Pisa, compresi i non titolari di assegni di formazione scientifica e didattica;

e) titolari di borse o assegni, di formazione o addestramento scientifico e didattico o comunque denominati, purché finalizzati agli scopi predetti, istituiti sui fondi destinati dai consigli di amministrazione sui bilanci universitari, anche se provenienti da donazioni o da contratti o da convenzioni con enti o con privati, ed assegnati con decreto rettorale a seguito di pubblico concorso;

f) assistenti incaricati o supplenti e professori incaricati supplenti;

g) lettori assunti con pubblico concorso o a seguito di delibera nominativa del consiglio di amministrazione dell'università, che abbiano svolto tale attività per almeno due anni;

h) medici interni universitari, assunti con pubblico concorso o a seguito di delibera nominativa del consiglio di amministrazione dell'università per motivate esigenze delle cliniche e degli istituti di cura universitari.

contratto dall'elenco delle categorie di cui al suddetto art. 7 L. 28/1980 farebbero propendere per l'esclusione di tale figura ai fini della ricostruzione della carriera ex art. 103 DPR n. 382/1980.

La disposizione di cui al suddetto art. 7, si riferisce, nello specifico, alla categoria degli *“assistenti incaricati o supplenti e professori incaricati supplenti”* (di cui alla lett. f) ma tace riguardo a quella del professore a contratto poiché tale figura è stata introdotta nell'ordinamento dall'art. 25 del D.P.R. n. 382/1980 (norma di poco successiva alla Legge 28/1980).

Nella sentenza odierna il Consiglio di Stato si preoccupa, come nei suoi precedenti, di garantire una lettura *“coerente e costituzionalmente orientata”* delle norme richiamate al fine di evitare che si possano trattare in maniera deteriore situazioni simili. Il Consiglio di Stato, infatti, respinge *“il tentativo di cristallizzare l'interpretazione dell'art. 7 al suo scopo originario, poiché ciò sarebbe, oltre che illogico e forzato, discriminatorio nei confronti dei “nuovi” ricercatori perché non terrebbe conto dell'evoluzione del sistema”*<sup>5</sup>.

Già la Corte Costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 103, terzo comma, del DPR 382/1980 si era pronunciata a favore di *“un'identità ordinamentale che consenta di ravvisare una corrispondenza di qualifiche, ovvero addirittura un'ipotesi di omogeneità di carriera per il servizio prestato anteriormente alla nomina. In presenza di un simile presupposto, il riconoscimento deve essere operato in modo da evitare irragionevoli disparità di trattamento”*<sup>6</sup>.

Sulla scia del principio di diritto espresso dalla Consulta, in un suo importante precedente il Consiglio di Stato aveva affermato che *“eventuali mutamenti del regime giuridico delle categorie professionali elencate dall'art. 103 impongano di applicare i benefici ivi previsti anche in relazione alle categorie che abbiano avuto origine dalla trasformazione di quelle esistenti nel 1980”*<sup>7</sup>. Ciò vuol dire che alcune figure sopravvenute nella legislazione universitaria non possono che essere ritenute una *“mera evoluzione”* di altre già esistenti. Ne deriva che là dove sorga *“il dubbio del carattere discriminatorio della norma da applicare è compito dell'interprete seguire la lettura della norma stessa che consenta di rispettare il principio dell'art. 3 della carta fondamentale”* perché, contrariamente, si correrebbe il rischio di creare situazioni di disparità di trattamento fra situazioni identiche<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul carattere di tassatività dell'elencazione di cui all'art. 103 è interessante il parere reso dal Consiglio di Stato, 22 ottobre 2015 n. 2851 secondo cui *“Il principio di tassatività va interpretato ed applicato in senso dinamico ed evolutivo (...)Quindi, l'elenco dei servizi riconoscibili, contenuto nell'art. 103, non può non adeguarsi ai mutamenti di legislazione intervenuti dopo la sua entrata in vigore, anche per un ovvio principio di parità di trattamento e di uniformità del regime giuridico tra le tipologie di categorie elencate dall'art. 103, in relazione a nuove categorie che abbiano avuto origine dalla trasformazione di quelle esistenti nel 1980 e prese espressamente in considerazione dallo stesso art. 103”*.

<sup>5</sup> Cfr., a tal proposito, Consiglio di Stato, 24 aprile 2019 n. 2629; in precedenza, conforme, Consiglio di Stato, 16 aprile 2018 n. 2243.

<sup>6</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 21 maggio 2008 n. 191.

<sup>7</sup> Consiglio di Stato, 11 gennaio 2012 n. 102.

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza ult. cit.

Nel caso di specie, benché l'art. 7 non si riferisca espressamente alla figura del professore a contratto, tuttavia tale categoria, non può essere distinta da quella dei *assistenti incaricati o supplenti e professori incaricati supplenti* (cfr. lett. f) dell'art. 7 L. 28/1980) per identità di *ratio* ed analogia.

Interessante è allora l'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato riguardo alla norma di cui all'art. 7 che in un primo tempo servì al "*primo inquadramento dei ricercatori universitari, ossia come passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento del personale universitario*" e che oggi rappresenta una "*formula aperta*" capace di "*estendere, ai fini dell'art. 103, l'applicabilità delle richiamate disposizioni anche a figure non espressamente individuate dalla normativa previgente richiamata*".

Il professore a contratto così come ad oggi individuato dall'art. 23 della legge 30 dicembre 2010, n. 240<sup>9</sup> viene scelto per far fronte a specifiche esigenze didattiche, anche integrative, in virtù di adeguati requisiti scientifici e professionali mediante espletamento di procedure disciplinate con regolamenti di ateneo per la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti.

Resta tuttavia inteso il principio secondo il quale il riconoscimento dei servizi pre-ruolo non è soggetto ad una sorta di automatismo bensì *può* essere richiesto dall'interessato entro un anno dalla conferma in ruolo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 23 legge 30 dicembre 2010, n. 240

1. *Le università, anche sulla base di specifiche convenzioni con gli enti pubblici e le istituzioni di ricerca di cui all'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1993, n. 593, possono stipulare contratti della durata di un anno accademico e rinnovabili annualmente per un periodo massimo di cinque anni, a titolo gratuito o oneroso di importo non inferiore a quello fissato con il decreto di cui al comma 2, per attività di insegnamento di alta qualificazione al fine di avvalersi della collaborazione di esperti di alta qualificazione in possesso di un significativo curriculum scientifico o professionale. I predetti contratti sono stipulati dal rettore, su proposta dei competenti organi accademici. I contratti a titolo gratuito, ad eccezione di quelli stipulati nell'ambito di convenzioni con enti pubblici, non possono superare, nell'anno accademico, il 5 per cento dell'organico dei professori e ricercatori di ruolo in servizio presso l'ateneo.*

2. *Fermo restando l'affidamento a titolo oneroso o gratuito di incarichi di insegnamento al personale docente e ricercatore universitario, le università possono, altresì, stipulare contratti a titolo oneroso, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, per fare fronte a specifiche esigenze didattiche, anche integrative, con soggetti in possesso di adeguati requisiti scientifici e professionali. Il possesso del titolo di dottore di ricerca, della specializzazione medica, dell'abilitazione, ovvero di titoli equivalenti conseguiti all'estero, costituisce titolo preferenziale ai fini dell'attribuzione dei predetti contratti. I contratti sono attribuiti previo espletamento di procedure disciplinate con regolamenti di ateneo, nel rispetto del codice etico, che assicurino la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti. Il trattamento economico spettante ai titolari dei predetti contratti è determinato, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.*

3. *Al fine di favorire l'internazionalizzazione, le università possono attribuire, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio o utilizzando fondi donati ad hoc da privati, imprese o fondazioni, insegnamenti a contratto a docenti, studiosi o professionisti stranieri di chiara fama. Il trattamento economico è stabilito dal consiglio di amministrazione sulla base di un adeguato confronto con incarichi simili attribuiti da altre università europee. La proposta dell'incarico è formulata al consiglio di amministrazione dal rettore, previo parere del senato accademico e pubblicizzazione del curriculum del candidato nel sito internet dell'università.*

4. *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.*

<sup>10</sup> Ai sensi dell'art. 103 c. 4 DPR 382/1980.