

Il Consiglio di Stato rimette alla Corte di giustizia UE la questione dei cosiddetti precari della ricerca.



Trieste, 03/02/2020

La vicenda

Ricorrono alcuni assegnisti di ricerca contro le note con cui l'Università ha respinto la loro richiesta di attivazione di una procedura di chiamata volta all'assunzione a tempo indeterminato ai sensi dell'[art. 20](#), comma 1, [D.Lgs. n. 75/2017](#) e per l'accertamento del diritto ad esser assunti a tempo indeterminato come ricercatori.

Il Tar ha rigettato i ricorsi, ritenendo che quella procedura costituisca una rilevante eccezione al principio del concorso pubblico, ma la sesta sezione del Consiglio di Stato, chiamata in causa per l'appello, decide di sollevare avanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale d'interpretazione dell'[art. 29](#), comma 2, lett. d), e comma 4, [D.Lgs. n. 81/2015](#), dell'[art. 36](#), commi 2 e 5, [D.Lgs. n. 165/2001](#) e dell'[art. 24](#), commi 1 e 3, [L. n. 240/2010](#).

I giudici di Palazzo Spada ripercorrono la vicenda partendo dalle fonti comunitarie, quali il

Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la [Direttiva n. 1999/70/CE](#) e l'Accordo quadro ivi previsto, la [Racc. della Commissione 11 marzo 2005, n. 2005/251/CE](#) riguardante la Carta europea dei ricercatori. E da quelle interne, a cominciare dalla [L. n. 240/2010](#), che reca le norme in materia di organizzazione delle università e del personale accademico, il cui [art. 24](#) affida alle Università la possibilità di stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato mediante procedure pubbliche di selezione.

In attuazione della [L. "Madia" n. 124/2015](#) è stato poi approvato il [D.Lgs. n. 75/2017](#), il cui [art. 20](#) si è posto l'obiettivo del superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni. L'[art. 36](#), [D.Lgs. n. 165/2001](#) contiene le regole circa il ricorso a contratti di lavoro subordinato a tempo determinato (comma 2) con le conseguenti sanzioni (comma 5).

Il quadro normativo comunitario e italiano dunque convergono nell'indicare il rapporto di lavoro a tempo indeterminato quale tipo ideale, ordinario e prevalente, trattando quello a tempo determinato come figura eccezionale, di stretta interpretazione e di durata mai superiore a 36 (ora 24) mesi nel complesso. D'altro canto, sono note le posizioni della Corte di giustizia circa la limitazione della reiterazione dei contratti a tempo determinato e le conseguenti garanzie reali nei confronti dei lavoratori, sia privati che pubblici.

Per queste ragioni, il Consiglio di Stato non esita a parlare, nell'ordinanza in commento, di "abusi dello strumento del lavoro a tempo determinato" in talune vicende, tra le quali annovera la ricerca scientifica nelle Università e nei correlati Istituti d'alta cultura o in Grandi Scuole della Repubblica.

Casi in cui per un verso la limitatezza temporale dell'incarico è consustanziale al tipo di prestazione da svolgere, ossia lo studio e la ricerca definiti e da concludere in un certo tempo o incarichi d'insegnamento programmati e commisurati in segmenti temporali propri dell'organizzazione dei corsi di laurea.

Per l'altro. configurano una consecuzione dei rapporti a termine con modalità abusiva.

Questo spinge i giudici a rivolgersi alla Corte di giustizia per appurare se l'ordinamento universitario non rechi in sé stesso, più per preservare la libertà di ricerca scientifica e l'autonomia funzionale e di scelta delle istituzioni accademiche e d'alta cultura che per la mera natura d'impiego "non contrattualizzato" di tali ricercatori, le ragioni obiettive che giustificano, al di là della forma, i rinnovi degli incarichi ai ricercatori stessi in relazione sia alla natura peculiare del reclutamento della docenza universitaria, sia alla qualità stessa della ricerca che, quand'anche finita nel tempo, non per forza può esser ingabbiata in un termine massimo insuperabile.

Le questioni pregiudiziali.

La sesta sezione mette in risalto la "particolarità propria ed irripetibile della ricerca universitaria", che la [L. n. 240/2010](#) delinea in vista del transito dei ricercatori verso la

docenza universitaria di I e II fascia. E propone alla Corte europea alcune chiavi di lettura, fra le quali la omessa menzione dei ricercatori universitari a tempo determinato nell'[art. 20](#), [D.Lgs. n. 75/2017](#), in quanto il loro rapporto di è stato attratto nel regime di diritto pubblico non contrattualizzato, e il dato che tale [art. 20](#) attribuisce alle amministrazioni la facoltà e non l'obbligo d'indire le procedure di stabilizzazione.

Le perplessità però rimangono e sono legate al fatto che da un lato il legislatore spinge per il superamento del precariato, dall'altro mantiene due qualifiche dei ricercatori a tempo determinato, per i quali il rinnovo biennale è legato ad una semplice “positiva valutazione delle attività didattiche e di ricerca svolte”, che secondo i giudici “comporta un rischio concreto di ricorso abusivo a tale tipo di contratti”.

Sulla base di questi presupposti, la sezione solleva innanzi alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali di interpretazione:

1) se la normativa europea osta alla normativa nazionale ([art. 24](#), comma 3, lett. a, e l'[art. 22](#), comma 9, [L. n. 240/2010](#)) che consente 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, qual 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;

2) se la normativa europea osta alla normativa nazionale ([artt. 24 e 29](#), comma 1, [L. n. 240/2010](#)) che concede alle Università di reclutare esclusivamente ricercatori a tempo determinato, senza subordinare la relativa decisione alla sussistenza di esigenze temporanee o eccezionali senza porvi alcun limite, mercé la successione potenzialmente indefinita di contratti a tempo determinato, le ordinarie esigenze di didattica e di ricerca di tali Atenei;

3) se la normativa europea osta alla normativa nazionale ([art. 20](#), comma 1, [D.Lgs. n. 75/2017](#)) che riconosce la possibilità di stabilizzare i ricercatori a tempo determinato degli enti pubblici di ricerca ma non la consente a favore dei ricercatori nonostante l'[art. 22](#), comma 9, [L. n. 240/2010](#) sottopone entrambe le categorie alla stessa regola di durata massima dei rapporti a tempo determinato;

4) se la normativa europea osta alla normativa nazionale ([art. 24](#), comma 3, lett. a, [L. n. 240/2010](#) e [art. 29](#), commi 2, lett. d, e 4, [D.Lgs. n. 81/2015](#)) che, pur in presenza d'una disciplina applicabile a tutti i lavoratori pubblici e privati e che fissa il limite massimo di durata d'un rapporto a tempo determinato in 24 mesi (comprensivi di proroghe e rinnovi) e subordina l'utilizzo di rapporti a tempo determinato 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 stessa, 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;

5) se la normativa europea osta alla normativa nazionale ([art. 29](#), commi 2, lett. d, e 4, [D.Lgs. n. 81/2015](#) e [art. 36](#), commi 2 e 5, [D.Lgs. n. 165/2001](#)) che preclude ai ricercatori universitari assunti con contratto a tempo determinato di durata triennale e prorogabile per altri due la successiva instaurazione di un rapporto a tempo indeterminato, non sussistendo altre misure all'interno dell'ordinamento italiano idonee a prevenire e sanzionare gli abusi nell'uso d'una successione di rapporti a termine da parte delle Università.

In allegato il testo della sentenza vai a [Cons. di Stato, Sez. VI, ordinanza 10 gennaio 2020, n. 240](#)

USB Università Trieste