CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **39/1989** (ECLI:IT:COST:1989:39)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **CASAVOLA**
Udienza Pubblica del **10/01/1989**; Decisione del **08/02/1989**
Deposito del **14/02/1989**; Pubblicazione in G. U. **22/02/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13871**
Atti decisi:

N. 39

SENTENZA 8-14 FEBBRAIO 1989

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, ottavo comma, lettera g), della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica), e 58, primo comma, lettera h), del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), promosso con ordinanza emessa il 5 giugno 1987 dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Bo'hme Susanna Julia ed altre contro l'Università degli studi di Genova ed altro, iscritta al n. 379 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visti gli atti di costituzione di Bo'hme Susanna Julia ed altre e del Ministero della pubblica istruzione;

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 1989 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Uditi l'avv. Carlo Raggi per Bo'hme Susanna Julia ed altre e l'Avvocato dello Stato Carlo Tonello per il Ministero della pubblica istruzione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 5 giugno 1987 - emessa sul ricorso proposto da Bo'hme Susanna Julia ed altre contro l'Università degli studi di Genova ed altro - il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, degli artt. 7, ottavo comma, lettera g), della legge 21 febbraio 1980, n. 28, e 58, primo comma, lettera h), del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, nella parte in cui, escludendo dall'ammissione ai giudizi di idoneità per l'accesso ai ruoli di ricercatore confermato i lettori dotati soltanto di incarichi conferiti ai sensi dell'art. 24 della legge 24 febbraio 1967, n. 62, introdurrebbero per questi ultimi un ingiustificato trattamento differenziato rispetto a quello assicurato, ai fini dell'ammissione ai cennati giudizi, dall'art. 7, ottavo comma, lettera f), della legge 21 febbraio 1980, n. 28, e dall'art. 58, primo comma, lettera g), del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, agli assistenti incaricati, e dall'art. 7, ottavo comma, lettera g), della predetta legge 21 febbraio 1980, n. 28, nonché dall'art. 58, primo comma, lettera h), del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, ai lettori incaricati ai sensi del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817 (convertito, con modificazioni, in legge 19 febbraio 1979, n. 54), nominati con provvedimento rettorale, previa deliberazione del Consiglio di facoltà, su proposta del professore ufficiale della materia, in esecuzione di accordi culturali debitamente ratificati.

Quanto all'asserita disparità di trattamento rispetto agli assistenti incaricati (art. 7, ottavo comma, lettera f), della legge n. 28/1980 e art. 58, primo comma, lettera g), del d.P.R. n. 382/1980), il giudice a quo ricorda che l'art. 1 della legge n. 349 del 1958 ricomprende all'interno del personale assistente sia gli assistenti incaricati che i lettori di lingua e letteratura straniera e italiana e il successivo art. 6 della stessa legge n. 349 del 1958 precisa che ai lettori è riconosciuto lo stesso stato giuridico ed economico e lo stesso sviluppo di carriera degli assistenti, rientrando altresì (art. 3 legge cit.) nelle mansioni di assistenti e lettori il coadiuvare il professore "nella ricerca scientifica e nell'attività didattica, con particolare riguardo alle esercitazioni". In tale personale assistente rientrano pure prosegue il giudice a quo - i lettori che abbiano ricevuto l'incarico con decreto rettorale ai sensi della legge n. 67 del 1962, allacciandosi tale previsione all'art. 13 della legge n. 349 del 1958 che, concernendo il conferimento degli incarichi di assistente, si applica anche all'attribuzione di incarico di lettore. Né razionale dunque né giustificato appare il trattamento deteriore stabilito dalle norme impugnate ai lettori incaricati ex art. 24 della legge n. 62 del 1967 rispetto a quello riconosciuto, ai fini dell'immissione nel ruolo dei ricercatori confermati, agli assistenti incaricati, entrambe le categorie appartenendo al personale assistente, ricevendo la nomina dal rettore (l'originaria competenza attribuita al Ministro della P.I. dagli artt. 1 e 13 della legge n. 349/1958 è stata, in base all'art. 1 della legge n. 948/1967, devoluta ai lettori), svolgendo le stesse mansioni e godendo dello stesso trattamento economico.

Quanto al diverso trattamento fatto ai lettori nominati dal rettore ex art. 24 della legge n. 62 del 1967 rispetto ai lettori nominati ai sensi del decreto-legge n. 817 del 1978 (art. 7, ottavo comma, lettera g), della legge n. 28/1980 e art. 58, primo comma, lettera h), del d.P.R. n. 382/1980), il giudice a quo ricorda che l'art. 58, lettera h), del d.P.R. n. 382 del 1980 ritiene

utili, ai fini dell'accesso ai giudizi di idoneità, oltre che gli incarichi derivanti da delibera nominativa del Consiglio di amministrazione, gli incarichi attribuiti ai sensi del decreto-legge n. 817 del 1978, sicché del tutto irragionevole appare la mancata considerazione, ai fini dell'accesso ai ruoli dei ricercatori confermati, degli incarichi ex art. 24 della legge n. 62 del 1967, non presentando sostanziali differenziazioni la posizione dei rispettivi titolari. Né varrebbe ad introdurre una ragionevole differenziazione la circostanza che gli incaricati ex art. 24 della legge n. 62 del 1967 siano nominati in esecuzione di accordi culturali ratificati; si tratta di un presupposto della nomina che non è certo idoneo a introdurre differenziazioni nelle funzioni svolte dagli incaricati ex legge n. 62 del 1967 rispetto a quelle svolte dagli incaricati ex decreto-legge n. 817 del 1978, decreto che, oltretutto, consente il conferimento di incarichi di lettore "anche al di fuori degli accordi culturali", evidenziando la sostanziale assenza di differenziazione tra i due tipi di incarico.

2. - Si è costituita nel presente giudizio l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza e difesa del Ministero della pubblica istruzione, in persona del Ministro pro-tempore in carica, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata.

Osserva l'Avvocatura, negando l'equipollenza ed omogeneità delle due categorie di lettori in questione, che al contrario esisterebbe una sostanziale differenza per funzioni, retribuzione, criteri e modalità di nomina tra i lettori nominati in base all'art. 24 della legge n. 62 del 1967 e le categorie di lettori considerate omogenee dalla decisione della Corte costituzionale n. 284 del 1987 invocata dal giudice a quo: il carattere differenziale e quindi la mancata menzione dei primi tra le categorie considerate nell'art. 58, lettera h), del d.P.R. n. 382 del 1980 e nell'art. 7, ottavo comma, lettera g), della legge n. 28 del 1980 sarebbe la giusta conseguenza della particolarità della procedura anteriore all'atto di nomina e della episodicità della chiamata di detto personale, non a caso denominato di "interscambio" (in quanto frutto di accordi culturali internazionali). Detto personale non risulta né assunto per concorso né con delibera nominativa del Consiglio di amministrazione (o di facoltà); né risulta, secondo l'Avvocatura, verificata in punto di fatto l'effettiva ricorrenza degli altri requisiti (tra cui il periodo di servizio minimale), invece esistenti per le altre categorie dei lettori di cui all'art. 6 della legge n. 1058 del 1941 o di quelli nominati in base al decreto-legge n. 817 del 1978, convertito in legge n. 54 del 1979.

3. - Nelle deduzioni degli avvocati Sivieri e Raggi, costituiti in rappresentanza e difesa di Susanna Julia Bo'hme ed altre, si ribadiscono le argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione.

Considerato in diritto

1. - Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 5 giugno 1987, pervenuta alla Corte costituzionale il 7 luglio 1988 (R.O. n. 379/1988), solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, degli artt. 7, ottavo comma, lettera g), della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica), e 58, primo comma, lettera h), del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), "nella parte in cui, escludendo dall'ammissione ai giudizi di idoneità per l'accesso ai ruoli di ricercatore confermato i lettori dotati soltanto di incarichi conferiti ai sensi dell'art. 24 della legge 24 febbraio 1967, n. 62, introducono per questi ultimi un ingiustificato trattamento differenziato rispetto a quello assicurato, ai fini dell'ammissione ai cennati giudizi, dall'art. 7, ottavo comma, lett. f), della legge 21 febbraio 1980, n. 28 e dall'art. 58, primo comma, lett. g), del d.P.R. 11

luglio 1980, n. 382, agli assistenti incaricati, e dall'art. 7, ottavo comma, lett. g), della predetta legge n. 28 del 1980 nonché dall'art. 58, primo comma, lett. h), del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, ai lettori anche titolari di incarichi conferiti ai sensi del D.L. n. 817 del 1978".

2. - La questione è fondata.

La categoria di lettori, che lamentano nella presente causa disparità di trattamento, è stata introdotta dalla normativa di cui all'art. 24 della legge n. 62 del 1967. Tale legge, intitolata "Istituzione di nuove cattedre universitarie, di nuovi posti di assistente universitario, e nuova disciplina degli incarichi di insegnamento universitario e degli assistenti volontari", era ispirata a fronteggiare la crescita della popolazione studentesca nelle università con un aumento del personale docente, secondo un piano di programmazione quinquennale. Nel quadro di misure di rapido adeguamento delle non più tollerabili insufficienze della organizzazione didattica alla espansione delle immatricolazioni e delle frequenze si deve intendere il ricorso all'incarico di lettore, conferito con decreto rettorale a cittadini stranieri, in esecuzione di accordi culturali, debitamente ratificati, "in deroga a quanto disposto dall'ultimo comma dell'articolo 13 della legge 18 marzo 1958, n. 349, in corrispondenza di posti di lettore di ruolo", comma che recita: "I posti vacanti di assistente ordinario devono essere ricoperti mediante trasferimento o messi a concorso al più tardi entro tre anni dalla vacanza o dalla nuova istituzione".

L'art. 24, primo comma, della legge n. 62 del 1967 aveva dunque il fine di sostituire alle lente procedure del trasferimento e del concorso l'agile meccanismo dell'incarico annuale rinnovabile, senza tuttavia pregiudizio del criterio selettivo, dato che la proposta del professore ufficiale della materia, accolta nella deliberazione della Facoltà o Scuola, implica la previa scelta entro "una terna designata dalle competenti autorità del paese di origine". Tale peculiare modalità procedimentale stabilisce una equivalenza, quanto a garanzie di merito, tra le derogate procedure del trasferimento e del concorso e quella introdotta dell'incarico. Se ne deve dedurre la equivalenza, quanto alla competenza e alle funzioni, degli status di lettore di ruolo e di lettore incaricato.

Lo stesso art. 24, quarto comma, prevede che "con le stesse modalità di cui ai precedenti commi, sempre in esecuzione di accordi culturali debitamente ratificati, possono essere conferiti a cittadini stranieri speciali incarichi di lettore di lingua e di lingua e letteratura straniera anche in aggiunta ai posti di lettore di ruolo. Il conferimento dell'incarico è subordinato all'autorizzazione del Ministro per la pubblica istruzione".

La categoria dei lettori incaricati introdotta dalla legge n. 62 del 1967 è pertanto unitaria ed è utilizzabile non soltanto "in corrispondenza di posti di lettore di ruolo" ma anche "in aggiunta ai posti di lettore di ruolo".

Questo nuovo personale è assimilato al personale assistente dalla stessa legge istitutiva: il sesto comma dell'art. 24, infatti, dispone che "Ai lettori nominati ai sensi del presente articolo, è corrisposto un assegno pari allo stipendio iniziale dell'assistente universitario incaricato"; il primo comma fonda la species del lettore incaricato proprio richiamando in deroga l'ultimo comma dell'art. 13 della legge n. 349 del 1958 che disciplina il personale assistente.

L'art. 1 della citata legge n. 349 del 1958, intitolata "Norme sullo stato giuridico ed economico degli assistenti universitari", elenca cinque categorie di personale assistente: assistenti ordinari, incaricati, straordinari, volontari, lettori di lingue e letterature straniere e italiana.

L'art. 6, primo comma, della medesima legge stabilisce testualmente che i lettori "hanno lo stesso stato giuridico ed economico e lo stesso sviluppo di carriera degli assistenti".

Il Ministero della pubblica istruzione, con circolare 29 dicembre 1982, n. 5494, riconosce

che "le due figure (scil. del lettore e dell'assistente), ancora precedentemente a tale ordinamento, coincidevano e si confondevano in un unico ruolo".

La identità delle figure, nello status e nelle funzioni, di assistenti e lettori è stata riconosciuta da questa Corte, nella sentenza n. 284 del 7 luglio 1987, anche con riguardo alla disciplina successivamente dettata con decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817 (Norme transitorie per il personale precario delle Università), convertito, con modificazioni, in legge 19 febbraio 1979, n. 54. Il decreto-legge n. 817 del 1978, come più chiaramente si esprime la legge di conversione nella formulazione modificata dell'ottavo comma dell'articolo unico, fissa il rapporto di un lettore per centocinquanta studenti iscritti in modo da determinare il numero dei lettorati conferibili con decreto rettorale su proposta dei Consigli di facoltà "anche al di fuori degli accordi culturali". Quest'ultimo ampliamento delle pre-condizioni procedimentali è ovviamente giustificato dalla insufficienza della disponibilità di lettori per corrispondere al nuovo rapporto quantitativo con gli studenti qualora si attingesse ai soli accordi culturali debitamente ratificati. La garanzia di accertamento di merito è tuttavia conservata dato che le proposte di nomina dei lettori devono essere formulate dai Consigli di facoltà, che sono organi scientificamente oltre che amministrativamente competenti ad attestarne la qualificazione professionale.

Il decreto-legge n. 817 del 1987, inoltre, continua a parificare il trattamento economico dei lettori a quello degli assistenti, proseguendo il regime tradizionale.

L'identità tra lettori e assistenti viene meno solo a partire dalla disciplina dettata dall'art. 28 del d.P.R. n. 382 del 1980, che non fonda più, per nuovi lettori, un rapporto di impiego pubblico, ma prevede per essi assunzioni con contratto di diritto privato.

Tale mutamento radicale è comprensibile nel contesto del riordino della docenza universitaria: la figura dell'assistente destinata a scomparire nel ruolo ad esaurimento ex art. 3 del decreto-legge n. 580 del 1973, convertito in legge n. 766 del 1973, e quella dei lettori con status di impiego pubblico destinata ad essere assorbita nel ruolo dei ricercatori universitari quali ricercatori confermati. La sopravvivenza della funzione del lettorato è di conseguenza assicurata solo mediante rapporto contrattuale di diritto privato.

3. - Le linee dell'evoluzione legislativa innanzi analizzate valgono a chiarire i dati di riferimento indispensabili per una soluzione della problematica relativa alle norme impugnate.

Essi sono ordinabili nella sequenza: a) identità di status e funzioni tra assistenti e lettori dall'origine fino alla riforma del 1980; b) agli assistenti incaricati corrispondono i lettori incaricati sia ex art. 24 della legge n. 62 del 1967, sia ai sensi del comma ottavo dell'articolo unico del decreto-legge n. 817 del 1978 convertito in legge n. 54 del 1979. Ne consegue che inquadrare a domanda previo giudizio di idoneità nel ruolo dei ricercatori universitari, quali ricercatori confermati, gli assistenti incaricati e non anche i lettori incaricati nella maggiore estensione della categoria quale sopra descritta, è statuire trattamento dispari in causa pari, con ciò violandosi il principio costituzionale di eguaglianza.

I pretesi elementi di disomogeneità tra assistenti e lettori, nonché tra le diverse species di lettori, rilevati dall'Avvocatura dello Stato, sono persuasivamente confutati dalla memoria di parte.

Questa Corte indica come criterio metodico la non cumulabilità di modalità eventuali dei procedimenti preparatori della nomina dei lettori (accordi culturali, terna designata dalle autorità dei paesi di origine) con gli atti di proposta o di nomina (delibere del Consiglio di facoltà, del Consiglio di amministrazione, decreto rettorale) per inferirne disomogeneità di categorie.

Né l'assenza, dalla previsione delle norme impugnate, dei lettori ex art. 24 della legge n. 62 del 1967 può essere giustificata in base al canone ermeneutico ubi lex tacuit, noluit, con la volontà implicita del legislatore di non recuperare questo particolare gruppo di precari nei ruoli dell'Università riformata.

Le tecniche di redazione legislativa possono essere state condizionate da errori di ricognizione statistica del personale così come da disattenzione fortuita; ma, quand'anche si fosse voluto consapevolmente limitare l'accesso al ruolo dei ricercatori ai soli lettori del sottogruppo esplicitamente indicato, si dovrebbe registrare la sopravvenienza o di un giudizio di valore o di una ragione di politica riformatrice tanto forte da spezzare l'eguaglianza interna alla categoria, quale è storicamente rilevabile fino al 1980.

Tale superiore ratio superveniens appare a questa Corte insussistente.

Pertanto, vulnerando i principi di eguaglianza e di ragionevolezza richiesti al legislatore ordinario dall'art. 3 della Costituzione, le norme impugnate vanno dichiarate costituzionalmente illegittime per la parte in cui hanno dato luogo alla censurata discriminazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 7, ottavo comma, lettera g), della legge 21 febbraio 1980, n. 28 (Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica), e 58, primo comma, lettera h), del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), nella parte in cui non prevedono l'ammissione dei lettori incaricati ex art. 24 della legge 24 febbraio 1967, n. 62, ai giudizi di idoneità per l'accesso al ruolo dei ricercatori universitari, quali ricercatori confermati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 1989.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: CASAVOLA

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 14 febbraio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale,

approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.