CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **55/1989** (ECLI:IT:COST:1989:55)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **10/01/1989**; Decisione del **09/02/1989**
Deposito del **23/02/1989**; Pubblicazione in G. U. **01/03/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12017**
Atti decisi:

N. 55

SENTENZA 9-23 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 28, terzo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), promossi con quattro ordinanze, di cui due emesse il 17 dicembre 1987 dal Pretore di Parma, una il 19 dicembre 1987 dal Pretore di Venezia e una il 23 marzo 1988 dal Pretore di Roma, rispettivamente iscritte ai nn. 87, 88, 192 e 569 del registro ordinanze 1988 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 12, 21 e 44, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visti gli atti di costituzione di Mansfield Gillian, di Labanyeh Issam ed altri e di Blanco

Fernandez Maria del Carmen, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 1989 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avvocati Maria Virgilio e Maurizio Cirulli e Calogero Narese per Mansfield Gillian, Maria Virgilio per Lahanyeh Issam ed altri e Rita Tranquilli Leali per Blanco Fernandez Maria del Carmen;

Ritenuto in fatto

1. - Con quattro ordinanze, le prime due del 17 dicembre 1987, la terza del 19 dicembre 1987 e la quarta del 24 marzo 1988, i Pretori di Parma, di Venezia e di Roma hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 35, 38 e 97 della Costituzione, dell'art. 28, terzo comma, del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, nella parte in cui prevede, per i lettori di lingua straniera assunti presso Università, contratti di diritto privato di durata non superiore ad un anno accademico, e rinnovabili per non più di cinque anni.

La questione trae origine da quattro giudizi promossi da Beatrice Sellinger, Rosalba Del Maestro, Gillian Mansfield, Susanne Herman Barta, Issam Labanyeh, Lucy Ladikoff, René Lenarduzzi e Maria del Carmen Fernandez Blanco, lettori di lingua straniera presso le Università di Parma, di Venezia e di Roma, per sentire dichiarare che il loro rapporto è di lavoro subordinato a tempo indeterminato, essendo illegittimo il termine finale previsto dall'art. 28, terzo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980, con tutte le sue pronunce conseguenti.

I giudici remittenti condividono la qualificazione dei rapporti in oggetto come rapporti di lavoro subordinato (contrariamente al nomen iuris ad essi attribuito nei rispettivi contratti), ma escludono che il termine cui sono soggetti possa dirsi nullo semplicemente perché apposto in deroga al principio enunciato nell'art. 1, primo comma, della legge n. 230 del 1962, non trattandosi di un principio costituzionale e la deroga essendo prevista da una fonte normativa di pari grado. Tuttavia dubitano della ragionevolezza della preclusione ai lettori di lingua straniera delle garanzie di stabilità del posto di cui godono in generale i lavoratori subordinati, osservando che le loro prestazioni concorrono - non diversamente da quelle delle altre categorie di docenti - a soddisfare esigenze di carattere permanente e duraturo delle Università. Dal Pretore di Parma la questione di legittimità dell'art. 28, terzo comma, è stata sollevata nel corso del giudizio di merito successivo alla concessione - in ragione della "dubbia costituzionalità della disposizione medesima valutata in termini di sussistenza del fumus" - di un provvedimento d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., che ha ordinato alla Facoltà di magistero e al Rettore dell'Università di Parma di "adottare i provvedimenti necessari per garantire la prosecuzione del rapporto con l'attribuzione del relativo trattamento economico fino alla definizione del giudizio".

Oltre al suddetto profilo, sotto il quale tutti i giudici a quibus ravvisano una violazione dell'art. 3 della Costituzione, il Pretore di Roma ritiene sussistere una violazione della tutela della professionalità del lavoratore garantita dall'art. 35, primo e secondo comma: il limite invalicabile di cinque rinnovi annuali comprometterebbe il perfezionamento professionale del lettore connesso all'acquisizione di sempre maggiori esperienze.

Sotto quest'ultimo profilo lo stesso Pretore di Roma e così pure il Pretore di Parma denunciano anche una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97), rilevando altresì che l'attuale sbarramento preclude a priori la comparazione fra tutti gli aspiranti lettori, ai fini di una migliore selezione degli stessi.

Da parte sua il Pretore di Venezia scorge una violazione dell'art. 38 della Costituzione, attesa la clausola di esclusione di ogni copertura assicurativa inserita nei contratti di assunzione dei lettori.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o quanto meno infondata.

Rileva l'Avvocatura, in relazione alle prime due ordinanze, che i ricorrenti, trattenuti in servizio e retribuiti regolarmente fino al 31 ottobre 1986, lamentano di non essere stati proposti dalle Facoltà di appartenenza per un nuovo contratto relativo all'anno accademico 1986-87. Il fatto allegato come lesivo è dunque la non emanazione di un atto amministrativo, e cioè della anzidetta "proposta", che l'art. 28, primo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980 prescrive sia accompagnata da una "attestazione", ad opera della stessa Facoltà, della "specifica competenza" dell'aspirante lettore, sia motivata "in relazione ad effettive esigenze di esercitazione degli studenti" e corredata da una constatazione del numero degli studenti "effettivamente frequentanti il corso". Essendo mancati, per l'anno accademico 1986-87, la "proposta", l'"attestazione" e il duplice acclaramento delle "effettive" esigenze e della "effettiva" frequenza, nei giudizi a quibus in realtà si controverte di rapporti giuridici mai nati. D'altro lato, qualsiasi doglianza contro il "rifiuto di proposta" (espresso o tacito) avrebbe dovuto essere portata dinanzi al giudice amministrativo. Quand'anche questa Corte accogliesse la questione di costituzionalità della norma denunciata, la successiva sentenza pretorile non potrebbe porre in essere - essa in luogo del Consiglio di facoltà - la "proposta", l'"attestazione" e il duplice acclaramento.

Si aggiunge che, essendo state programmate fino al 31 ottobre 1986, e non oltre, le collaborazioni dei ricorrenti, non si è avuto "finanziamento" di nuovi contratti per l'anno accademico 1986-87, tenuto presente che l'art. 28 richiede che il finanziamento sia disposto per ciascuna Università con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio universitario nazionale.

Sotto questi profili la questione dovrebbe ritenersi inammissibile.

Nel merito l'Avvocatura contesta l'ipotizzata violazione dell'art. 97 della Costituzione, atteso che il carattere permanente delle istituzioni e delle funzioni dalle stesse svolte non si traduce necessariamente in "stabilità" dei rapporti di collaborazione e che, al contrario, in certi casi la temporaneità delle collaborazioni nell'ambito delle istituzioni è fisiologica al "buon andamento" dell'amministrazione. Nel caso dei lettori, in particolare, il legislatore ha espressamente considerato che le condizioni oggettive, per loro natura non stabili, di effettiva frequenza degli studenti, e quindi di effettiva "utilità" delle esercitazioni da affidarsi ai lettori, devono essere accertate anno per anno. La provvisorietà è dunque connaturata alle mansioni di questo tipo.

Con riguardo al caso esaminato dal Pretore di Roma l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità della questione, sul riflesso che oggetto di tale giudizio non è l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma una sorta di impugnazione di un provvedimento - di cui non sono indicati gli estremi - di esclusione dalla graduatoria dei candidati per l'anno accademico 1986-87, impugnazione che non cade nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e comunque avrebbe richiesto un contraddittorio con gli eventuali controinteressati.

Viene eccepita, infine, l'inammissibilità della questione sollevata dal Pretore di Venezia in riferimento all'art. 38 della Costituzione, atteso che la norma censurata non disciplina affatto, neppure indirettamente, la posizione previdenziale dei lettori.

3. - Si sono costituiti in giudizio cinque degli otto ricorrenti, aderendo alle censure formulate dai giudici remittenti. Essi osservano che la stabilità del rapporto di lavoro subordinato costituisce una garanzia, prevista in via generale dalle leggi vigenti, di tutela del lavoro e che, per quanto riguarda in particolare i lettori di lingua straniera, questa Corte si è già espressa censurando l'art. 58 del d.P.R. n. 382 del 1980 nella parte in cui "produce nuovo precariato in contraddizione con l'obiettivo del suo totale assorbimento" (sent. n. 284 del 1987). Non è dato rinvenire ragioni plausibili per discostarsi dai criteri idonei a giustificare, secondo la legge n. 230 del 1962, eccezioni al principio del nostro ordinamento che impone il modello del contratto di lavoro a tempo indeterminato. L'integrazione dell'insegnamento del titolare della cattedra di lingua straniera con l'attività dei lettori è un'esigenza permanente, tanto è vero che in nessuno dei casi in esame si è posto un problema di soppressione di posti, essendosi soltanto discusso della possibilità di confermare il contratto con lettori che avevano superato il limite massimo del quinquennio. Né giova richiamare il requisito minimo di un rapporto da uno a centocinquanta, tra lettori e studenti effettivamente frequentanti, previsto dall'art. 28, per corroborare la razionalità della scelta legislativa: un'ipotetica riduzione degli studenti - si obietta - potrebbe se mai giustificare un licenziamento per motivo oggettivo, ma non giustifica l'apposizione del termine.

Considerato in diritto

1. - I Pretori di Parma e di Venezia contestano la legittimità costituzionale dell'art. 28, terzo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980 sulla docenza universitaria, a norma del quale - in conformità della direttiva dettata nell'art. 6, settimo comma, della legge di delegazione per il riordinamento della docenza universitaria, 21 febbraio 1980, n. 28 - i contratti di diritto privato, con cui le Università assumono i lettori di lingua straniera, "non possono protrarsi oltre l'anno accademico per il quale sono stipulati e sono rinnovabili annualmente per non più di cinque anni". In via subordinata dallo stesso Pretore di Venezia e in via principale dal Pretore di Roma la questione è limitata alla seconda parte della norma, cioè al divieto di rinnovo dei contratti per più di cinque anni.

L'identità delle questioni proposte rende opportuna la riunione dei giudizi perché siano decisi con unica sentenza.

2. - Preliminarmente va respinta l'eccezione di inammissibilità opposta dall'Avvocatura dello Stato per difetto di giurisdizione dei giudici a quibus e, con riferimento alle prime tre ordinanze, anche per irrilevanza, in quanto, pur se la questione fosse accolta, la sentenza pretorile "non potrebbe certo porre in essere - essa in luogo del Consiglio di Facoltà - la proposta, l'attestazione e il duplice acclaramento" richiesti dal primo comma dell'art. 28 come condizioni di legittimazione del rettore alla stipulazione del contratto.

Siffatti argomenti non valgono per la questione di costituzionalità sollevata dalle prime tre ordinanze relativamente alla domanda principale dei ricorrenti, rivolta a ottenere l'accertamento dell'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato e i provvedimenti conseguenti. Per questa domanda è sicuramente competente il giudice del lavoro, e la connessa questione di costituzionalità dell'art. 28, nella parte in cui prevede l'apposizione al contratto del termine di un anno, è rilevante ai fini dell'accoglimento o della reiezione della domanda.

I detti argomenti di inammissibilità possono venire in considerazione soltanto in ordine alla questione subordinata (la sola, come si è detto, sollevata dal Pretore di Roma), circoscritta all'inciso finale del terzo comma dell'art. 28, che non consente il rinnovo annuale dei contratti per più di cinque volte. Ad avviso dell'Avvocatura, il provvedimento negativo con cui le

rispettive Facoltà non hanno rinnovato la proposta di riassunzione dei ricorrenti per l'anno accademico 1986-87, ovvero, nel caso del Pretore di Roma, il ricorrente non è stato incluso nella graduatoria dei candidati doveva essere impugnato davanti al giudice amministrativo; comunque, quand'anche l'impugnativa di costituzionalità fosse accolta, la sentenza del Pretore non potrebbe tenere luogo degli atti amministrativi che, ai sensi del primo comma, integrano il procedimento di formazione del contratto, di guisa che, per un verso o per l'altro, la questione sarebbe inammissibile.

Va osservato, in contrario, che la domanda subordinata dedotta nei giudizi pendenti davanti ai Pretori di Venezia e di Roma non è un'impugnativa di atto amministrativo, ma una domanda che concerne pur sempre i contratti di lavoro di cui si controverte, essendo rivolta a ottenere l'accertamento giudiziale della loro rinnovabilità annuale, concorrendo le condizioni indicate nel primo comma dell'art. 28, per un numero illimitato di anni, previa declaratoria di incostituzionalità della norma che fissa il limite massimo di cinque anni. Qualora il giudizio incidentale avesse esito positivo, i ricorrenti potrebbero impugnare davanti al giudice amministrativo i provvedimenti degli organi universitari che hanno disatteso la loro domanda di reincarico per la sola ragione del divieto stabilito dall'art. 28. Tanto basta per far ritenere ammissibile la questione, sebbene sollevata da un giudice civile.

3. - La prima questione non è fondata.

Questa Corte non ha ragione di discostarsi dalla valutazione dei giudici remittenti - conforme a una serie di pronunce di altri giudici di merito e corroborata da un parere del Consiglio di Stato in data 30 settembre 1987 -, secondo la quale i "contratti di diritto privato" in esame appartengono alla categoria del lavoro subordinato. Ma il loro scopo e il contenuto delle prestazioni che ne formano l'oggetto configurano una "specialità del rapporto" che giustifica le eccezioni portate dalla disciplina impugnata ai principi in tema di apposizione di termine al contratto di lavoro, stabiliti dagli artt. 1, primo comma, e 2, secondo comma, della legge n. 230 del 1962.

Le condizioni cui dal primo comma dell'art. 28 è subordinata l'assunzione di lettori devono per loro natura essere verificate anno per anno, sia per quanto riguarda il giudizio della Facoltà, in assoluto e comparativamente, sulla "specifica competenza" degli aspiranti all'incarico, sia per quanto riguarda la valutazione della convenienza di attivare il corso (e di stanziare il relativo finanziamento) rispetto al numero degli "studenti effettivamente frequentanti", il quale per gli insegnamenti di lingue straniere può variare notevolmente da un anno all'altro. A questa necessità di controllo risponde coerentemente la previsione normativa di contratti a termine annuale: in essa, pertanto, non si ravvisa il preteso contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Dai ricorrenti si obietta che, senza bisogno di deviare dai principi del nostro ordinamento in materia di contratto di lavoro a termine, quando vengano meno le condizioni suddette il rimedio naturale nel contratto a tempo indeterminato è il licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Ma si può replicare che in un caso - sopravvenuto giudizio negativo della Facoltà sull'idoneità del lettore - si configurerebbe piuttosto un motivo soggettivo (sotto il profilo dell'imperizia) altamente controvertibile, e in ogni caso il controllo giudiziale (a tempi lunghi e ad esito incerto) cui è soggetto il licenziamento comprimerebbe gravemente la discrezionalità dell'amministrazione universitaria e pregiudicherebbe l'ordinata gestione dei singoli anni accademici e dei relativi esercizi finanziari.

D'altro lato, l'art. 28 muove dal presupposto che si tratti di stranieri temporaneamente trasferiti in Italia, di solito per ragioni di studio. Se, al contrario, essi decidono di stabilirsi in questo Paese acquistando la cittadinanza italiana, la loro aspirazione a un posto stabile nelle strutture didattiche universitarie deve seguire, al pari degli altri cittadini, la via normale dei concorsi a posti di ricercatore o a cattedre di lingua e letteratura straniera.

Quanto all'art. 97 della Costituzione, nel caso particolare dei lettori il principio di buon andamento della pubblica amministrazione è piuttosto avvantaggiato che pregiudicato dall'art. 28 del d.P.R. n. 382, nella parte ora sotto esame. Il termine annuale dei contratti, con possibilità di rinnovo, oltre a consentire il costante adeguamento del numero e del livello didattico dei corsi di lettorato alle esigenze effettive delle facoltà, sollecita i lettori a un maggiore impegno personale e, quando si siano accasati in Italia, a non trascurare le iniziative opportune per conservare la freschezza della lingua madre.

Palesemente inconsistente è, infine, la pretesa violazione dell'art. 38 della Costituzione, dato che l'art. 28 non tocca minimamente la disciplina previdenziale del rapporto.

4. - È fondata, invece, la seconda questione, che investe il solo inciso finale della disposizione. Il limite massimo di cinque anni, posto alla possibilità di rinnovo annuale del contratto, appare irrazionale sia alla stregua delle finalità dell'art. 28, sia alla luce delle conseguenze pratiche aberranti da esso determinate.

Se la finalità della norma è quella di utilizzare la presenza in Italia di giovani stranieri, idonei all'insegnamento, per arricchire i corsi di lingua e letteratura straniera con esercitazioni pratiche tenute da lettori di madre lingua, non si comprende per quale ragione, allorché la permanenza in Italia del lettore si protragga per più di sei anni, l'Università che lo ha assunto e apprezzato non possa continuare a fruire delle sue prestazioni, ferme restando le condizioni prescritte dall'art. 28, primo comma. Il divieto di rinnovo del contratto per più di cinque anni contrasta col principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, e soprattutto col principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97.

Il contrasto si accentua quando si considerino gli effetti distorsivi provocati dalla norma nella vita accademica. Poiché l'art. 28 non vieta che il lettore, trascorso il tempo massimo (sei anni) di permanenza presso una università, venga assunto da altra università statale, l'esperienza insegna che il limite in questione costringe i lettori, alla scadenza del sessennio, a trasformarsi in clerici vagantes, previ reciproci accordi di scambio di posti, per far ritorno, dopo la peregrinatio necessaria per rompere la consecutività dei rinnovi contrattuali, alle rispettive università di partenza. Una simile prassi offende non solo il buon andamento, ma anche e anzitutto il prestigio e la serietà dell'amministrazione universitaria.

5. - Rimane assorbito il motivo di incostituzionalità dedotto dal Pretore di Roma in riferimento all'art. 35 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, terzo comma, 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 consente il rinnovo annuale per più di cinque anni dei contratti di cui al precedente primo comma.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 1989.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 23 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.