Pubblicato il 30/03/2020

N. 02175/2020REG.PROV.COLL.
N. 05739/2018 REG.RIC.
N. 05810/2018 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5739 del 2018, proposto dal signor Alberto Pireddu, rappresentato e difeso, dall'avvocato Orazio Abbamonte ed elettivamente domiciliato presso lo Studio Corrias Lucente in Roma, via Sistina, n. 121;

contro

- il signor Alberto Iacovoni, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Mingiardi e Luigi Patricelli con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
- l'Università degli Studi di Firenze, in persona del Magnifico Rettore *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Davide De Grazia e Massimo Luciani ed elettivamente domiciliata presso lo Studio del secondo dei suindicati difensori in Roma, lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9, anche appellante incidentale;

nei confronti

del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede è domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

sul ricorso numero di registro generale 5810 del 2018, proposto dal signor Alberto Pireddu, rappresentato e difeso, dall'avvocato Orazio Abbamonte ed elettivamente domiciliato presso lo Studio Corrias Lucente in Roma, via Sistina, n. 121;

contro

- la signora Caterina Padoa Schioppa, rappresentata e difesa dall'avvocato Furio di Ruberto Calabria ed elettivamente domiciliata presso lo Studio legale Massucci in Roma, via San Godenzo, n. 119;
- l'Università degli Studi di Firenze, in persona del Magnifico Rettore pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Davide De Grazia e Massimo Luciani ed elettivamente domiciliata presso lo Studio del secondo dei suindicati difensori in Roma, lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9, anche appellante incidentale;

nei confronti

del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in persona del Ministro pro tempore, non costituito in giudizio;

per la riforma

quanto all'appello principale e all'appello incidentale di cui al n. R.g. 5739 del 2018:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sez. I, 12 giugno 2018 n. 843, resa tra le parti;

quanto all'appello principale e all'appello incidentale di cui al n. R.g. 5810 del 2018:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sez. I, 12 giugno 2018 n. 844, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti le costituzioni in entrambi i giudizi dell'Università degli Studi di Firenze, che ha spiegato appello incidentale in entrambi e dei signori Alberto Iacovoni (per il giudizio R.g. 5739/2018) e Caterina Padoa Schioppa (per il giudizio n. R.g. 5810/2018) e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (per il giudizio R.g. 5739/2018) nonché i documenti prodotti;

Esaminate le ulteriori memorie, anche di replica e i nuovi documenti prodotti in entrambi i giudizi;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nella Camera di consiglio dell'11 aprile 2018 il Cons. Stefano Toschei e uditi gli avvocati Orazio Abbamonte, Luigi Patricelli, per sé e per delega dell'avvocato Furio Di Ruberto Calabria e Massimo Luciani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso in appello rubricato al n. R.g. 5739/2018 il signor Alberto Pireddu ha chiesto a questo Consiglio la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sez. I, 12 giugno 2018 n. 843, con la quale è stato accolto il ricorso (R.g. n. 469/2018), seguito da motivi aggiunti, proposto dal signor Alberto Iacovoni ai fini dell'annullamento del decreto del Rettore dell'Università degli Studi di Firenze n. 47 del 2018 (di approvazione degli atti della procedura selettiva per un posto di professore associato) e (con motivi aggiunti) dei seguenti ulteriori provvedimenti adottati dalla predetta università: a) delibera 23 gennaio 2018 con la quale il Consiglio del Dipartimento di architettura ha proposto di chiamare il signor Alberto Pireddu a ricoprire il posto di professore associato; b) delibera 29 gennaio 2018 del Consiglio di amministrazione che ha approvato la proposta di chiamata del signor Alberto Pireddu; c) Decreto rettorale n. 82 prot. 16278 del 30 gennaio 2018.

2. – Dalla documentazione depositata in atti, sia nel corso del primo che in occasione del secondo grado di giudizio, può ricostruirsi la vicenda contenziosa di cui all'appello n. R.g. 5739/2018, nei limiti di quanto è di interesse per la decisione della presente controversia, come segue:

- l'Università degli Studi di Firenze, con Decreto rettorale 4 giugno 2017 n. 476 prot. n. 89343, ebbe a bandire una procedura selettiva per la copertura di n. 1 posto di professore associato, ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 30 dicembre 2010, n. 240 (procedura di chiamata riservata agli esterni), per il Settore concorsuale 08/D1 (Progettazione Architettonica), Settore scientifico disciplinare ICAR/14 (Composizione Architettonica e Urbana);

- alla procedura partecipavano tre candidati: il signor Alberto Iacovoni, la signora Caterina Padoa Schioppa e il signor Alberto Pireddu;

- era quindi nominata la commissione giudicatrice che, dopo avere definito i criteri per la valutazione delle pubblicazioni scientifiche e del *curriculum* riferito all'attività scientifica e all'attività didattica di ciascuno dei candidati, procedeva a sottoporre questi ultimi alla prova didattica e alla prova di lingua straniera;

- all'esito del sopradescritto percorso procedimentale risultava idoneo alla copertura del posto di professore associato il signor Alberto Pireddu, di talché seguivano gli atti per la formalizzazione della acquisita idoneità (decreto rettorale 19 gennaio 2018 n. 47, prot. n. 9912, di approvazione degli atti della procedura, delibera del Consiglio del Dipartimento di architettura del 23 gennaio 2018 di proposta al Consiglio di amministrazione di chiamare il signor Alberto Pireddu a ricoprire il posto di professore associato e delibera del Consiglio di amministrazione del 29 gennaio 2018 con la quale era approvata la proposta di chiamata con decorrenza della nomina dal 1° febbraio 2018) e la conseguente presa di servizio da parte del signor Alberto Pireddu in data 1 febbraio 2018;
- il signor Iacovoni impugnava, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, gli atti della procedura concorsuale che si era conclusa con l'accertamento dell'idoneità ad assumere l'incarico del signor Pireddu, contestando la illegittimità della procedura per essere stato consentito al signor Pireddu di partecipare alla stessa nonostante avesse avuto un rapporto di servizio con l'Università di Firenze (essendo stato titolare, presso lo stesso ateneo e nel triennio precedente rispetto alla pubblicazione del bando, di contratti d'insegnamento ai sensi dell'art. 23, comma 2, l. 240/2010), in violazione dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 nonché dell'art. 8 del bando (che, sostanzialmente, riproduceva il contenuto della surrichiamata norma di legge);
- con ulteriore ricorso recante motivi aggiunti il signor Iacovoni impugnava, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, gli atti successivamente adottati dall'Università di Firenze a completamento della procedura e per l'avvio dell'attività di professore associato da parte del signor Pireddu;
- nel giudizio dinanzi al TAR si costituivano sia il signor Pireddu che l'università procedente, chiedendo la reiezione del gravame;
- alla camera di consiglio fissata per la decisione della istanza cautelare proposta dal ricorrente, il Tribunale amministrativo tratteneva la causa in decisione nel merito, accogliendo il ricorso con sentenza, 12 giugno 2018 n. 843, resa in forma semplificata;
- il giudice di primo grado, con la suindicata sentenza, ha riconosciuto la fondatezza del gravame proposto dal signor Iacovoni affermando che, ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010, deve ritenersi preclusa "*(…) la partecipazione alla procedura a tutti coloro che, a qualunque titolo, abbiamo prestato servizio presso l'Università, alla luce sia di una interpretazione letterale sia della ragione giustificatrice della norma stessa*" (così, testualmente, al punto 1.5 della sentenza di primo grado) di talché, essendo incontestato che il (controinteressato) signor Pireddu abbia svolto in favore dell'Università di Firenze "*varie docenze come professore a contratto, a partire dall'anno 2013 e sino a tutto il 2017*", tale "*circostanza (…) avrebbe dovuto determinare la stessa Amministrazione ad escluderlo*" (così, testualmente, al punto 1.4 della sentenza di primo grado) dalla procedura;
- ha aggiunto poi il Tribunale amministrativo regionale che non può condividersi la tesi prospettata in giudizio dall'università resistente e dal controinteressato Pireddu, secondo i quali l'art. 18, comma 4, l. 240/2010 dovrebbe essere interpretato nel senso di escludere solo i soggetti che siano risultati titolari di un rapporto di lavoro dipendente con l'ateneo che bandisce la procedura selettiva, in quanto "*Detta interpretazione non trova un conforto nell'art. 18 comma 4 sopra citato, non risultando presente alcun riferimento ai rapporti di servizio*" (così, testualmente, al punto 2 della sentenza qui oggetto di appello);
- né, ha aggiunto ancora il giudice di primo grado, è ragionevole sostenere l'esistenza di un possibile contrasto tra la disposizione contenuta nell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 e quella successiva di cui all'art. 23, comma 4, della medesima legge, atteso che dette disposizioni legislative vanno considerate compatibili tra di loro, giacché con la disposizione di cui all'art. 23, comma 4, così come novellata dall'art. 1, comma 338, lett.a), l. 11 dicembre 2016, n. 232, "*il Legislatore si è limitato ad affermare che i contratti di insegnamento, pur senza attribuire alcun diritto in ordine*

all'accesso ai ruoli universitari, possono essere computati nell'ambito delle selezioni di cui all'articolo 18, comma 4 (…)" e dunque tale opportunità "*non è in contrasto con la volontà di circoscrivere la partecipazione a dette procedure solo a soggetti esterni e, quindi, a coloro che hanno acquisito gli stessi contratti nell'ambito di università differenti rispetto a quella che ha indetto la procedura di cui si tratta*" (così, testualmente, ai punti 2.2 e 2.3 della sentenza qui oggetto di appello);

- in ragione di quanto sopra ha, quindi, concluso il giudice di primo grado affermando che "*Ne consegue che l'attività di insegnamento prestata per una università in qualità di professore a contratto deve considerarsi ostativa alla partecipazione alle selezioni indette ai sensi dell'art. 18 comma 4° della L. 240/2010*" (così, testualmente, al punto 1.8 della sentenza qui oggetto di appello)

3. – Il signor Pireddu chiede ora la riforma in sede di appello della più volte richiamata sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, in quanto il giudice di primo grado ha errato nel ritenere fondate le censure dedotte dal ricorrente signor Iacovoni.

In particolare, sostiene l'appellante, il giudice di primo grado ha erroneamente interpretato la norma che trova applicazione nel caso di specie, giungendo addirittura a sostituire le espressioni recate dal testo normativo e stravolgendone così, "fatalmente", il significato.

Il ragionamento corretto, ad avviso dell'appellante, conseguirebbe a questa sequenza di passaggi normativi:

- l'art. 18, comma 4, l. 240/2010 impone alle università di vincolare 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;
- il successivo art. 23, comma 4, in seguito alla novella introdotta dall'art. 1, comma 338, lett. *a)*, l. 232/2016, stabilisce che le eventuali chiamate di coloro che abbiano prestato insegnamento a contratto possano essere computate nell'ambito di quelle risorse (minimo 1/5) vincolate di cui all'art. 18, comma 4;
- conseguentemente i docenti destinatari di chiamate per insegnamento a contratto ben possono partecipare alle procedure riservate agli esterni, che sono appunto quelle finanziate dalle dette risorse dedicate;
- sostanzialmente, "*chi è stato professore a contratto può partecipare ai concorsi per soli esterni, perché la sua chiamata vale come chiamata di esterno e contribuisce ad integrare la quota di concorsi riservata ad esterni*" (così, testualmente, a pag. 2 dell'atto di appello).

Ha dunque errato il giudice di primo grado a ritenere fondata la censura dedotta dal candidato Iacovoni e, quindi ad accogliere il ricorso e i successivi motivi aggiunti proposti nel primo grado di giudizio, giacché la partecipazione del signor Pireddu alla procedura svolta dall'università era legittima.

4. – Si è costituita in giudizio nel presente grado di appello l'Università degli Studi di Firenze proponendo anche appello incidentale in ordine al quale la difesa dell'ateneo ha tenuto a dichiarare che "*Il presente appello è da considerarsi (…) "incidentale" solo nelle modalità, fermo restando il suo carattere autonomo (e, dunque, "principale") quanto al contenuto e alla struttura*" (così, testualmente, a pag. 8 della costituzione in giudizio dell'università con appello incidentale).

In via preliminare l'università ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in primo grado proposto dal signor Iacovoni per insussistenza dell'interesse – sia sotto il profilo dell'utilità strumentale sia sotto quello dell'utilità diretta - ad impugnare gli atti con i quali è stato individuato il candidato idoneo al posto di professore associato, atteso che l'eventuale successo in sede giudiziale non permetterebbe il conseguimento del "bene della vita" in favore del medesimo signor Iacovoni, ciò in quanto:

A) sotto il profilo dell'utilità strumentale, il signor Iacovoni ha censurato la procedura solo per il profilo dell'ammissione del signor Pireddu per assenza dei requisiti di partecipazione in capo a quest'ultimo e quindi l'eventuale successo giudiziale avrebbe l'unica conseguenza la esclusione dalla procedura del signor Pireddu, ma

non anche la rinnovazione dell'intera procedura (avendovi partecipato un terzo candidato non coinvolto nel presente contenzioso come parte passiva);

B) sotto il profilo dell'utilità diretta, il signor Iacovoni non potrà conseguire l'idoneità grazie all'eventuale positiva coltivazione del presente giudizio, atteso che l'altra candidata della procedura, la signora Padoa Schioppa, ha comunque conseguito una valutazione superiore a quella da lui riportata.

Su tale secondo aspetto l'università ricorda che il giudice di primo grado è caduto in errore ritenendo che tra i due candidati non ritenuti idonei all'esito della procedura vi fosse un risultato di "parità sostanziale". A fronte di un conclamato squilibrio tra i due candidati all'esito della valutazione complessiva – il signor Iacovoni ha conseguito punti 3,9 e alla signora Padoa Schioppa è stato attribuito un punteggio pari a 4,1 – il signor Iacovoni, nel ricorso di primo grado, ha ritenuto di poter compensare tale svantaggio grazie al miglior risultato da lui ottenuto nella prova didattica. Tuttavia, ricorda l'università, che il bando di procedura chiarisce bene che mentre la "attività" didattica viene valutata come titolo dalla commissione giudicatrice, la "prova" didattica sostenuta nel corso della procedura non determina l'attribuzione di un punteggio. Ed infatti, ai sensi dell'art. 10 del bando della procedura la "prova didattica" è configurata quale prova di "mera idoneità", all'esito della quale accade che: se essa fosse valutata positivamente ciò consentirebbe al candidato di raggiungere il giudizio finale (favorevole o meno) se, al contrario, non fosse valutata positivamente, ciò determinerebbe la esclusione del candidato dalla procedura.

In altri termini, dunque, ribadisce l'università, la distanza di punteggio tra i due candidati (Iacovoni e Padoa Schioppa) non è mai stata colmata, con la conseguenza che, in ragione del principio della "prova di resistenza", l'impugnazione da parte del terzo candidato nei confronti della partecipazione del primo, senza contestazione sulla posizione del secondo candidato, determina la insussistenza dell'interesse a ricorrere da parte del terzo.

Passando al merito, l'università appellata ribadisce le contestazioni circa l'errore interpretativo delle norme applicabili al caso di specie nel quale è incorso il giudice di primo grado e già segnalate dall'appellante Pireddu, specificando che "*la novella del dicembre 2016 non lascia alcun margine di dubbio circa la possibilità per chi sia stato titolare di contratti d'insegnamento presso un'Università di partecipare alle procedure di chiamata indette ex art. 18, comma 4, della l. n. 240 del 2010 dalla medesima Università*" (così, testualmente, a pag. 14 della memoria di costituzione con appello incidentale dell'università).

Da qui la richiesta di riforma della sentenza appellata in quanto il ricorso introduttivo di primo grado doveva essere dichiarato inammissibile e comunque perché detto ricorso andava respinto nel merito.

5. – Costituendosi nel presente giudizio di appello, il signor Iacovoni ha sostenuto la irritualità e l'infondatezza della eccezione sollevata dall'università, con l'appello incidentale, con riferimento alla carenza di interesse alla proposizione del ricorso di primo grado in capo allo stesso Iacovoni, erroneamente non rilevata dal giudice di prime cure.

Sotto il versante della irritualità della proposizione della suddetta eccezione preliminare, il signor Iacovoni rappresenta che l'eccezione è stata sollevata per la prima volta in grado di appello e per tale ragione, nel rispetto del principio del divieto di introduzione di *nova* in sede di appello, essa deve essere dichiarata inammissibile.

L'eccezione, ad avviso del signor Iacovoni, è poi infondata atteso che la selezione in questione attiene ad una procedura priva di graduatoria, essendo unicamente finalizzata alla scelta del candidato idoneo ad ottenere l'incarico di insegnamento sulla base delle valutazioni attribuite alla produzione scientifica, all'attività scientifica, didattica e ai servizi prestati, talché la corretta considerazione operata dal giudice di primo grado in ordine alla "sostanziale parità" della posizione del ricorrente vincitore in primo grado rispetto all'altra candidata Caterina Padoa Schioppa consentirebbe al signor Iacovoni, in caso di esito favorevole del presente giudizio con

conseguente esclusione del candidato Pireddu, di poter essere selezionato dalla commissione come candidato idoneo o comunque ad essere destinatario di una nuova valutazione.

Nel merito di quanto sostenuto dalla parte appellante (e quindi dal signor Pireddu) e dall'università in relazione all'interpretazione dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 ed in conseguenza dell'entrata in vigore del novellato art. 23, comma 4, le argomentazioni da esse spese, ad avviso dell'appellato, sono comunque superabili dalla previsione espressa del bando che, all'art. 8, testualmente stabilisce: "*non possono partecipare coloro i quali alla data di scadenza del bando: abbiano prestato servizio nell'ultimo triennio presso l'Università degli Studi di Firenze o siano stati titolari di assegni di ricerca, ovvero iscritti a corsi universitari presso la stessa Università degli Studi di Firenze*" (così, testualmente, a pag. 2 della memoria del signor Iacovoni).

In ogni caso e comunque, l'interpretazione delle norme di legge che sono applicabili al caso di specie proposta dal giudice di primo grado deve considerarsi puntuale e corretta, sicché l'appello principale proposto dal signor Pireddu e l'appello incidentale dell'università debbono essere respinti.

6. - Si è costituito anche il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca producendo una nota (prot. n. 0167181 dell'11 ottobre 2018) della Direzione generale per la programmazione, il coordinamento e il finanziamento delle istituzioni della formazione superiore (incardinata nel Dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca del Ministero) resa in riscontro ad un quesito avanzato dall'Università degli Studi di Firenze (formulato con nota n. 117515 del 17 luglio 2018) con il quale si richiedeva l'avviso ministeriale in merito alla interpretazione dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010, che, in adesione a quanto sostenuto in questo giudizio in grado di appello dall'appellante principale e dall'università, ha ricordato come (di seguito si riproducono, non virgolettati, i passaggi salienti):

- l'art. 18, comma 4, l. 240/2010 ha l'intento di favorire l'acquisizione di competenze dall'esterno attraverso la riserva delle risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di ruolo alla chiamata di coloro che nell'ultimo triennio non abbiano prestato servizio o non siano stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nella stessa università;
- al fine di ottenere tale risultato detta norma individua espressamente i soggetti ai quali viene preclusa la partecipazione a procedure di selezione riservate e, nello specifico, "*coloro che nell'ultimo triennio non hanno prestato servizio*", oppure, coloro che "*non sono stati titolari di assegni di ricerca*", oppure "*gli iscritti a corsi universitari*" nella stessa università che ha indetto le procedure;
- la surrichiamata espressione utilizzata dalla norma in esame, "aver prestato servizio" va riferita alla instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato svolto alle dipendenze dell'università e non a qualsiasi prestazione lavorativa, anche occasionale, operata da un soggetto non stabilmente incardinato nell'ateneo;
- diversamente opinando sarebbe irragionevole che il legislatore abbia individuato espressamente la fattispecie escludente riferita agli 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;
- in siffatto contesto appare evidente che la modifica dell'art. 23, comma 4, l. 240/2010, operata dall'art. 1, comma 338, lettera a), l. 232/2016, non possa che essere stata finalizzata a favorire, per l'appunto, l'utilizzo dei finanziamenti e, pertanto, non può che significare che la categoria ivi contemplata (contrattisti ex art. 23 l. 240/2010) possa partecipare alle procedure di cui all'art. 18, comma 4;
- posto che, in epoca antecedente all'intervento normativo del 2016, in alcune decisioni del giudice amministrativo, come ad esempio nella sentenza del Consiglio di Stato 3626/2016 si era fatta strada una interpretazione dell'ambito di applicazione dell'originario art. 23 in senso restrittivo ed incline ad estendere la platea delle categorie escluse a partecipare alle selezioni di cui all'art. 18, comma 4, interpretando la norma "*nel*

senso che essa sia necessariamente riferita a qualunque genere di rapporto di lavoro, compreso l'insegnamento a contratto", proprio per tale ragione il legislatore è intervenuto con la novella del 2016 con l'intento specifico di includere i "professori a contratto" nella platea delle categorie di legittimati a concorrere alle procedure disciplinate dall'art. 18, comma 4, l. 240/2010.

7. – Come si è già riferito alla procedura bandita dall'Università di Firenze, oltre ai signori Pireddu e Iacovoni, ha partecipato anche la signora Padoa Schioppa che ebbe ad impugnare dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con ricorso autonomo, gli stessi atti già impugnati dal signor Iacovoni e relativi alla positiva conclusione della procedura selettiva in favore del candidato Pireddu.

Le censure dedotte dinanzi al Tribunale amministrativo regionale dalla candidata Padoa Schioppa si sovrappongono a quelle dedotte, con ricorso autonomo, dal candidato Iacovoni, tanto che il Tribunale, fissava la stessa data per l'esame delle domande cautelari proposte in entrambi i ricorsi e, in quel contesto, li definiva entrambi anche nel merito con sentenza in forma semplificata.

Trattandosi di autonomo ricorso, il gravame proposto dalla candidata Padoa Schioppa era definito dal giudice di primo grado con autonoma sentenza, 12 giugno 2018 n. 844, che però, nei contenuti, è pressoché integralmente sovrapponibile alla sentenza n. 843/2018 che ha definito il giudizio avviato dal candidato Iacovoni, disponendo quindi l'accoglimento anche del gravame proposto dalla candidata Padoa Schioppa.

8. - Il signor Pireddu procedeva quindi a proporre autonomo appello (n. R.g. 5810/2018) nei confronti (anche) della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sez. I, 12 giugno 2018 n. 844, formulando gli stessi motivi di appello di cui al ricorso in appello n. R.g. 5739/2018 e chiedendo la riforma anche della surrichiamata sentenza.

Si è costituita l'Università degli Studi di Firenze spiegando anche in questo secondo giudizio appello incidentale, accompagnandolo con argomentazioni analoghe a quelle già riferite al mezzo di gravame nei confronti della sentenza n. 843/2018 del giudice di prime cure.

Si è costituita in giudizio la signora Padoa Schioppa che ha controdedotto rispetto all'appello principale e a quello incidentale, istando per la conferma della sentenza di primo grado qui oggetto di appello con argomentazioni pressoché identiche a quelle già espresse dal signor Iacovoni nel corso del giudizio n. R.g. 5739/2018.

Non si è costituito in questo secondo giudizio di appello, seppur evocato, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

9. – In entrambi i giudizi in sede di appello le parti costituite hanno presentato memorie, anche di replica, oltre a documentazione, formulando opposte conclusioni rappresentate negli atti processuali depositati.

10. - In via preliminare deve essere formalizzata la riunione dei ricorsi in appello qui in esame e rispetto ai quali si sono sopra tratteggiati i principali aspetti delle due vicende contenziose che, sebbene relative a mezzi di gravame riferiti a due diverse sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, attengono ad una unica vicenda fattuale, caratterizzata da una plastica connessione oggettiva e soggettiva.

Ed infatti, la puntuale esposizione, che precede, delle vicende che hanno occasionato la proposizione degli appelli qui in esame, si è resa necessaria anche al fine di rendere palese come, tra i due contenziosi in scrutinio, sussista una solida connessione oggettiva, vertendo i medesimi sulla stessa procedura selettiva per la copertura di un posto di professore associato, ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010, per il Settore concorsuale 08/D1 (Progettazione Architettonica), Settore scientifico disciplinare ICAR/14 (Composizione Architettonica e Urbana), bandita con decreto rettorale 4 giugno 2017 n. 476 prot. n. 89343 dall'Università degli Studi di Firenze, con riferimento agli atti che hanno dichiarato idoneo il signor Alberto Pireddu, travolti dalle due sentenze del

TAR per la Toscana nn. 843/2018 e 844/2018 che hanno accolto i ricorsi di primo grado proposti dagli altri due candidati Alberto Iacovoni e Caterina Padoa Schioppa.

Nello stesso tempo anche sotto il profilo soggettivo i ridetti contenziosi mostrano una quasi perfetta identità tra di loro, vedendo come protagonisti "incrociati" degli appelli le medesime persone fisiche e le stesse amministrazioni che sono state parti processuali dei due giudizi di primo grado definiti con le suindicate sentenze, entrambe qui oggetto di appello.

Come è noto, in via generale e per mera completezza espositiva, nel processo amministrativo, con riferimento al grado di appello, l'obbligo per il giudice di disporre la riunione degli appelli sussiste solo allorquando questi siano proposti avverso la stessa sentenza (art. 96, comma 1, c.p.c.), mentre in tutte le altre ipotesi la riunione dei ricorsi connessi attiene ad una scelta facoltativa e discrezionale del giudice, come si desume dalla formulazione testuale dell'art. 70 c.p.a., con la conseguenza che i provvedimenti adottati al riguardo hanno carattere meramente ordinatorio, sono privi di valenza decisoria e restano conseguentemente insindacabili in sede di gravame con l'unica eccezione del caso in cui la medesima domanda sia proposta con due distinti ricorsi dinanzi al medesimo giudice (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2018 n. 6738 e Sez. V, 24 maggio 2018 n. 3109).

La riunione di ricorsi legati da vincoli di connessione soggettiva od oggettiva (tranne nell'ipotesi sopra richiamata di cui all'art. 96, comma 1, c.p.a.) non è, dunque, mai obbligatoria e resta rimessa ad una valutazione di mera opportunità, afferente a ragioni di economia processuale, della loro trattazione congiunta, sicché la mancata adozione della relativa disposizione ordinatoria sfugge a qualsivoglia sindacato in sede di appello salvo il limite della abnormità (cfr., tra le molte, Cons. Stato, Sez. IV, 3 luglio 2018 n. 4071 e 22 febbraio 2018 n. 1119).

Premesso quanto sopra, come già si è in precedenza segnalato, con riferimento ai processi qui in esame sussistono convincenti elementi che inducono (e quasi "obbligano") il giudice amministrativo d'appello a disporre la riunione dei due ricorsi proposti in secondo grado e qui in esame, sicché il ricorso in grado di appello n. R.g. 5810/2018, in quanto introdotto in epoca successiva rispetto al ricorso in grado di appello n. R.g. 5739/2018, va riunito a quest'ultimo ricorso per essere deciso in un unico contesto processuale e ciò sia per evidenti ragioni di economicità e speditezza dei giudizi sia al fine di prevenire la possibilità (eventuale) di un contrasto tra giudicati (cfr., ancora, Cons. Stato, Sez. IV, 7 marzo 2019 n. 1573, Sez. V, 14 settembre 2018 n. 5385 e Sez. III, 29 maggio 2018 n. 3232).

11. – Il Collegio ritiene, prima ancora di scrutinare le questioni in rito sollevate in sede di appello dagli appellanti principale e incidentale, seppure ben conscio del carattere pregiudiziale delle stesse, di dover delibare previamente la questione di merito che si presenta centrale ai fini della definizione di entrambi i contenziosi qui riuniti, ciò in quanto l'eventuale fondatezza degli appelli nel merito, con la conseguente riforma delle sentenze qui oggetto di appello, renderebbe superflua ogni altra considerazione in ordine ad eventuali irritualità processuali, riferibili al giudizio di primo grado, contestate nella sede di appello.

La richiamata questione "centrale" va sintetizzata come segue:

a) l'Università degli Studi di Firenze ha bandito una selezione per individuare un candidato idoneo ad essere destinatario di un contratto di professore associato ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 per il Settore concorsuale 08/D1 (Progettazione Architettonica), Settore scientifico disciplinare ICAR/14 (Composizione Architettonica e Urbana);

b) l'art. 8 del bando stabiliva che "*non possono partecipare coloro i quali alla data di scadenza del bando: abbiano prestato servizio nell'ultimo triennio presso l'Università degli Studi di Firenze o siano stati titolari di assegni di ricerca, ovvero iscritti a corsi*

universitari presso la stessa Università degli Studi di Firenze";

c) la clausola della legge speciale di concorso, sopra riprodotta, ad avviso dei candidati Iacovoni e Padoa Schioppa, deve essere letta nel senso che il sintagma "prestato servizio" è riferito a qualsiasi rapporto lavorativo intercorso con l'ateneo nell'ultimo triennio ivi compreso, per quanto qui rileva (perché riguarda la posizione del terzo candidato signor Pireddu), il rapporto che intercorre tra l'università e i docenti a contratto (*ex* art. 23 l. 240/2010), che dunque sono esclusi dalla partecipazione al concorso;

d) tale interpretazione, sostengono ancora i candidati e ricorrenti in primo grado è perfettamente aderente con il combinato disposto dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 e del successivo art. 23, comma 4, risultante dalla novella di cui all'art. 1, comma 338, lettera a), l. 232/2016, sicché il candidato Pireddu andava escluso dalla selezione;

e) la suindicata linea interpretativa è stata fatta propria dal giudice di prime cure che l'ha espressa in entrambe le sentenze qui oggetto di appello con le quali ha accolto i ricorsi proposti in primo grado, autonomamente, dai candidati Iacovoni e Padoa Schioppa;

f) la tesi opposta, rispetto a quella che esita dalle sentenze di primo grado qui oggetto di appello, è coltivata dall'appellante Pireddu e dall'Università degli Studi di Firenze, anche nella qualità di appellante incidentale nonché (per quanto riguarda il solo ricorso n. R.g. 5739/2018) dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che sostengono come proprio la novella del 2016 ha fatto chiarezza, laddove se ne avvertisse la necessità, in ordine alla portata della disposizione che esclude dalla partecipazione alle procedure di cui all'art. 18, comma 4, l. 240/2010, coloro che nell'ultimo triennio hanno avuto "rapporti di servizio" con l'ateneo che bandisce la procedure, scartando l'ipotesi che a tale categoria possano ascriversi coloro che sono stati destinatari di un contratto che non dà luogo ad un vero e proprio rapporto a tempo indeterminato con l'università ovvero "di servizio", come i professori a contratto.

12. – Si presenta dunque indispensabile riprodurre sinteticamente (qui per comodità espositiva ed anche se più sopra molte delle disposizioni che verranno di seguito richiamate sono state già riprodotte) il testo delle norme la cui interpretazione è qui oggetto di contenzioso.

L'art. 18, comma 4, l. 240/2010, rubricato "Chiamata dei professori", dispone che "*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*".

Il successivo art. 23 disciplina i "contratti per attività di insegnamento", vale a dire quei contratti che le università, anche sulla base di specifiche convenzioni con gli enti pubblici e le istituzioni di ricerca, possono stipulare per la durata di un anno accademico e rinnovare "*annualmente per un periodo massimo di cinque anni, a titolo gratuito o oneroso, per attività di insegnamento al fine di avvalersi della collaborazione di esperti di alta qualificazione in possesso di un significativo curriculum scientifico o professionale, che siano dipendenti da altre amministrazioni, enti o imprese, ovvero titolari di pensione, ovvero lavoratori autonomi in possesso di un reddito annuo non inferiore a 40.000 euro lordi*" (così al comma 1).

Il medesimo articolo 23, al comma 4, si limitava a stabilire (in epoca precedente al 1° gennaio 2017) che: "*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*".

La norma appena riprodotta è stata novellata dall'art. 1, comma 338, lett. a), l. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) che ha aggiunto (al testo, come sopra riprodotto, dell'art. 23, comma 4, l. 240/2010), in fine, le seguenti parole: «*, 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*».

Orbene, andando ad esaminare l'unica fonte di conoscenza disponibile, in assenza della relazione illustrativa che non pare essere stata redatta, con riferimento ai lavori preparatori della l. 232/2016, costituita dal *dossier* illustrativo redatto dall'ufficio studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica al fine di chiarire e riepilogare la portata ed il significato delle norme recate dalla l. 232/2016, a pag. 374 del ridetto *dossier*, in corrispondenza delle indicazioni riferite alla disposizione novellante l'art. 23, comma 4, l. 240/2010, vale a dire l'art. 1, comma 338, lett. a), l. 232/2016, della quale poco sopra si è dato conto, può leggersi (per ciò che qui interessa) testualmente che:

- l'art. 18, comma 4, l. 240/2010 "*(…) prevede che 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.*";

- "*Al riguardo, sono considerati "esterni" anche coloro che sono stati titolari di contratti di insegnamento."*

- "*A tal fine, è stato novellato l'art. 23, co. 4, della L. 240/2010 – che prevede che la stipulazione di contratti per attività di insegnamento non dà luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli universitari – inserendovi anche la nuova previsione*".

13. - Pare dunque evidente il percorso evolutivo riferibile alla norma di cui all'art. 23, comma 4, l. 240/2010.

Originariamente la formulazione della disposizione suevocata si limitava a riferire che "*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*", di talché detta disposizione, se interpretata in modo restrittivo, incideva anche sulla chiamata dei professori ai sensi dell'art. 18, comma 4, ampliando l'ambito interpretativo del sintagma "prestato servizio" contenuto nell'art. 18, comma 4, ostativo alla partecipazione alle selezioni per la individuazione dei "docenti a chiamata", con la conseguenza che era impedita la partecipazione alla selezione di coloro che, nell'arco dell'ultimo triennio, "*sono stati titolari di assegni di ricerca ovvero iscritti a corsi universitari nell'università stessa*" nonché di coloro che sono stati destinatari di contratti di insegnamento ai sensi dell'art. 23 l. 240/2010.

Con la novella del 2016 il legislatore ha espresso la manifesta volontà di estendere la platea dei legittimati a partecipare alle selezioni bandite dagli atenei ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 e quindi di includere tra coloro che "non hanno prestato servizio", proprio i docenti a contratto nominati ai sensi dell'art. 23. Non diversamente da quello appena riferito può essere immaginato il significato della estensione del testo dell'art. 23, comma 4, l. 240/2010 con le parole: "*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*".

Sicché, in seguito alla modifica intervenuta nel 2016, sebbene la stipulazione di contratti per attività di insegnamento ai sensi dell'art. 23 l. 240/2010 non dà luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli universitari, nondimeno la stipulazione di detti contratti non impedisce ai destinatari degli stessi di essere tenuti in considerazione per le "chiamate dei docenti" in seguito alla selezione di cui all'art. 18, comma 4, della medesima legge.

14. – Sul punto il Collegio non ignora che, sotto il vigore della originaria formula normativa, questa stessa Sezione del Consiglio di Stato (con sentenza 12 agosto 2016 n. 3626) aveva affermato che:

- la disposizione di cui all'art. 18, comma 4, l. 240/2010 "*deve essere intesa nel senso di precludere la partecipazione alla procedura a tutti coloro che, a qualunque titolo, abbiamo prestato servizio presso l'Università, alla luce sia di una interpretazione letterale sia della ragione giustificatrice della norma stessa.*";

- "*In relazione al primo aspetto, la disposizione è chiara nell'imporre il divieto a tutti coloro che "hanno prestato servizio" presso l'Ateneo. Se il legislatore avesse voluto limitare l'ambito applicativo della norma soltanto a coloro che hanno stipulato con l'amministrazione un contratto a tempo indeterminato avrebbe dovuto esplicitarlo in maniera chiara.*";

- "*In relazione al secondo aspetto, la ragione giustificativa della norma è quella di attuare il principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa, escludendo che possano essere chiamati soggetti che hanno avuto rapporti con l'Università e che, pertanto, potrebbero "astrattamente" ricevere un trattamento preferenziale nell'ambito della procedura competitiva. Non può, pertanto, evocarsi utilmente il principio della massima partecipazione in presenza di una volontà legislativa di limitare l'applicazione di tale principio in attuazione di prevalenti esigenze di rilevanza costituzionale*".

Questa l'interpretazione giurisprudenziale, espressa dalla Sezione, in ordine alle norme qui in esame prima della novella del 2016.

15. - Il Collegio deve però rilevare come anche in epoca successiva alla modifica provocata dall'art. 1, comma 338, lett. a), l. 262/2016, la Sezione sia stata chiamata a decidere sulla portata applicativa della norma novellata, anche rispetto alla precedente versione.

Va premesso che alla Sezione era stato chiesto, nell'occasione, in via principale, di dirimere la questione circa la valenza o meno di norma di interpretazione autentica attribuibile alla disposizione del 2016 nella parte in cui ha novellato l'art. 24, comma 4, l. 240/2010, in quanto la procedura oggetto di quel contenzioso era stata bandita in epoca antecedente rispetto al 1° gennaio 2017, data di entrata in vigore delle disposizioni recate dalla l. 262/2016.

Deve essere subito chiarito che il caso posto all'attenzione della Sezione in quella occasione era diverso da quello qui in esame, atteso che la procedura selettiva ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 – a differenza di quella inerente al caso che qui ci occupa – era stata bandita in epoca antecedente rispetto all'entrata in vigore della novella del 2016, ma della nuova disposizione si invocava l'applicazione in considerazione dell'asserita portata della stessa in termini di norma di interpretazione autentica e quindi ad efficacia retroattiva. Nondimeno la vicenda assume rilievo anche nel presente giudizio al fine della completa ricostruzione non solo in merito all'epoca di vigenza delle disposizioni che trovano applicazione con riferimento alla questione sottoposta oggi al Collegio ma anche degli effetti applicativi della novella in una sorta di percorso giurisprudenziale nel tempo sviluppatosi nella Sezione.

Con sentenza 3 dicembre 2018 n. 6847 la Sesta sezione del Consiglio di Stato ha escluso che alla disposizione in questione potesse essere attribuita valenza e forza di norma di interpretazione autentica, con conseguente portata retroattiva della stessa, puntualizzando che:

- "*Il frammento "avversativo" contenuto nella seconda parte del periodo che forma*" l'art. 23, comma 4, l. 240/2010 "*è frutto della novella modificativa realizzata dall'art. 1, co. 338, lett. a), della l.n. 232/2016, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e il bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, con effetti decorrenti dall'1.1.2017.*";

- nel giudizio (che sarà deciso con la sentenza 3626/2018) "*si sostiene al riguardo che detto nuovo frammento dispositivo avrebbe avuto una portata "interpretativa" del disposto del precedente art. 18, co. 4, della l.n. 240/2010, suscettibile di risolvere il punto basico controverso della presente questione. Invero, potendosi "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 sarebbe di fatto neutralizzato, in seno a tale ultima disposizione, il limite negativo (a valenza ostativa) costituito - relativamente alla categoria di personale per cui è causa - dall'avere prestato servizio, presso l'Ateneo che procede ad una chiamata per posto di professore di ruolo, nell'ultimo triennio (rispetto al momento del bando di chiamata).*";

- tuttavia la Sezione non ritiene condivisibile la linea interpretativa volta a considerare l'(eventuale) ampliamento della platea dei legittimati a partecipare alle procedure per chiamata dei professori, ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010, estendendola alla categoria dei professori a contratto, per effetto della novella del 2016 che ha modificato la disposizione dell'art. 23, comma 4, l. 240/2010 anche per le procedure svolte nel vigore della precedente norma e quindi in epoca precedente rispetto al 1° gennaio 2017;

- ciò in quanto: "*una norma, per poter essere qualificata di natura interpretativa, deve recare in sé - con sufficiente chiarezza - idonei indici espressivi della volontà (da parte della fonte giuridica che l'introduce) di disporre, appunto, in chiave interpretativa. Cosa questa che, nella fattispecie, certamente non ricorre;*

- una norma interpretativa, per essere effettivamente tale, oltre a quanto testè detto, deve anche risultare topograficamente collocata al di fuori del corpo normativo che reca la disposizione che si reputa di voler interpretare, essendo altrimenti oltremodo singolare che, in seno ad uno stesso testo normativo, compia una norma di un articolo che ne interpreta un'altra di un diverso articolo del medesimo e complessivo articolato;

- nella fattispecie, inoltre, ove il Legislatore avesse voluto effettivamente rimuovere, in seno all'art. 18, co. 4, il predetto limite negativo (a valenza ostativa), bene avrebbe potuto procedere (molto chiaramente) all'espunzione diretta delle parole enunciative di questo limite, senza dover ricorrere all'obliquo rimedio di una norma (in tesi) interpretativa (e solo supposta tale, per quanto sopra detto) collocata in altra parte del medesimo corpo dispositivo.".

In altri termini dunque, ad avviso della Sezione nella sentenza più sopra riprodotta per stralci testuali, la non perspicua formulazione della norma novellante, accompagnata dalla collocazione nel testo della legge di riferimento (non si comprende perché per modificare un effetto ostativo della previsione contenuta nell'art. 18, comma 4, l. 240/2010, riferita alle selezioni per la chiamata dei professori "esterni", il legislatore del 2016 non sia intervenuto *recta via* sul quella disposizione ma abbia inserito una ulteriore frase nell'art. 23, comma 4, che disciplina diverso istituto dell'insegnamento a contratto), rende impossibile ammettere la portata interpretativa – e quindi retroattiva - della norma in questione.

16. – La Sezione, con la sentenza qui in commento (n. 3626/2018), è costretta (per adempiere appieno al fondamentale principio processuale del "chiesto e pronunciato") ad esplorare oltre il confine della (sola) verifica sulla valenza di norma di interpretazione autentica della disposizione recata dall'art. 1, comma 338, lett. a), l. 232/2016, finendo per dover prendere posizione in merito alla effettiva o meno capacità della novella ad ampliare realmente la platea dei legittimati a partecipare alle selezioni per la chiamata di professori esterni ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 ed in particolare se detta capacità estensiva rendesse possibile ai destinatari di incarichi a contratto *ex* art. 23 l. 240/2010 (che abbiano operato per l'ateneo nell'ultimo triennio rispetto alla pubblicazione del bando) di partecipare alle predette selezioni.

Sul punto la Sezione con la sentenza n. 3626/2018 ha affermato che per un verso:

a) appare evidente che la modifica all'art. 23, comma 4, l. 240/2010 abbia portata eminentemente finanziaria;

b) detta opinione discende dal fatto 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. In altre parole la norma consente alle università di determinare il budget destinato ed utilizzabile per la sola chiamata di professori "esterni" maggiorandolo del costo relativo a uno o più dei professori con i quali una università ha avuto in essere un rapporto contrattuale precario o comunque a tempo determinato. 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, ragione per cui si può consentire loro di utilizzare tale voce di spesa per la assunzione di un numero di professori di ruolo maggiore di quello che, magari, risulterebbe consentito dalla applicazione delle regole generali, che oggi si fondano, come noto, sul sistema dei c.d. "punti organico". La norma peraltro non obbliga le università a computare la spesa relativa ai professori a contratto nel budget vincolato a copertura dei concorsi riservati a professori "esterni", ma lascia a ciascuna di esse un potere discrezionale che esse possono utilizzare decidendo di non tenere conto in alcun modo delle precedenti chiamate di professori a contratto ovvero di tenere conto di una sola di esse o di talune, ad esempio al fine di rendere permanenti corsi già attivati mediante incarico a contratto.*":

c) sicché, letto come sopra l'art. 23, comma 4, l. 240/2010, dopo la modifica prodotta dalla l. 232/2016, va in senso esattamente opposto a quello del paventato ampliamento della categoria dei legittimati a partecipare alla selezione per professori "esterni" a chiamata di cui all'art. 18, comma 4, l. 240/2010 includendovi i destinatari di contratti di insegnamento *ex* art. 23 della medesima legge, "*poiché anziché favorire i professori a contratto nella partecipazione ai concorsi riservati agli "esterni", in un certo senso li penalizza ulteriormente, dal momento che agevola l'ingresso nelle università, in qualità di professori di ruolo, di un maggior numero di "esterni", cioè di soggetti che nel triennio precedente la indizione del concorso non hanno svolto alcun servizio per le università, consumando le risorse disponibili per gli incarichi a contratto.*";

d) del resto "*va pure sottolineato che l'art. 18 comma 4 della Legge n. 240 del 2010 non è stato in alcun modo toccato o modificato dalla legge n. 232 del 2016, sicché ancora oggi tale norma continua ad escludere, dalla partecipazione ai concorsi finalizzati alla chiamata di professori di ruolo "esterni", coloro che nell'ultimo triennio hanno prestato servizio per la università chiamante, senza eccezione alcuna, ma in particolare senza che una eccezione sia stata introdotta a favore dei professori a contratto*";

e) in conclusione "*il combinato disposto dell'art. 18 comma 4 e 23 comma 4 della L. 240 del 2010, come modificata dalla legge n. 232 del 2016, conferma, allora, che la seconda delle due disposizioni ha (…) natura contabile/finanziaria, perché ove così non fosse il legislatore avrebbe apportato anche una contestuale modifica all'art. 18 comma 4, appunto allo scopo di consentire espressamente la partecipazione dei professori a contratto alle procedure concorsuali indette per la chiamata di professori esterni*".

Per altro verso però, rispetto a quanto sopra si è riferito (riproducendo per ampi stralci i passaggi significativi della sentenza n. 3626/2018), la parte conclusiva della ridetta decisione della Sezione apre la strada a possibili diverse interpretazioni con riferimento a vicende successive rispetto all'entrata in vigore della novella, puntualizzando che "*in ogni caso detta novella ha lasciato assolutamente intatto, in seno all'art. 18, co. 4, della l.n. 240/2010, il limite negativo della "assenza di una prestazione di servizio nell'ultimo triennio" presso l'Ateneo che bandisce la procedura di chiamata, onde resta intatto, pur dopo la novella ed al netto degli effetti finanziari ricavabili dalle norme ricordate (sub 15.2 supra), tra i quali quelli della citata seconda parte del co. 4 dell'art. 23 della l. n. 240/2010, l'ostatività di detto limite negativo, quanto meno per fatti riferibili a periodi temporali anteriori all'1.1.2017*" (così, testualmente, al punto 15 della sentenza).

17. – Ed infatti la Sezione, (rac)cogliendo il senso della surriferita apertura interpretativa, in epoca molto recente, con la sentenza 6 marzo 2019 n. 1561, nel caso di un contenzioso attinente ad una procedura di chiamata ai sensi dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 che aveva visto dichiarare idoneo un candidato che presso l'ateneo procedente era stato destinatario, nel corso dell'ultimo triennio, di contratti per lo svolgimento di attività di "tutoraggio" nell'ambito di (almeno) tre progetti di ricerca, con conseguente contestazione dinanzi al giudice amministrativo della mancata esclusione di tale candidato, ha avuto modo di affermare che

1) l'art. 18, comma 4, l. 240/2010 "*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*";

2) il "rapporto di servizio", al quale fa riferimento la suddetta disposizioni in termini ostativi alla partecipazione alle selezioni per la chiamata dei professori "esterni", deve dare "*vita ad un rapporto strutturale (…) (di dipendenza per causa) di servizio con l'Università*",

3) a voler ritenere che l'interpretazione più rigorosa della portata dell'art. 18, comma 4, costituisca un baluardo per scongiurare "*il rischio che il concorrente, già conosciuto nell'ambiente universitario, possa non essere valutato con imparzialità*", si finirebbe per attribuire valore ad una "*generica finalità che funge ex se da parametro applicativo*", sicché "*il divieto avrebbe una latitudine precettiva indeterminata; la cui portata prescrittiva il novero della platea dei partecipanti sarebbe rimessa al giudizio soggettivo dell'interprete, sì da compromettere l'esigenza di certezza e d'assenza di valutazioni discrezionali che governano ab imis la materia*", oltre alla circostanza che "*il dato positivo, come interpretato ed applicato, confliggerebbe*

assiologicamente con i valori tutelati che s'intendono perseguire con le procedure selettive, improntate al principio del favor per la massima partecipazione possibile";

4) d'altronde "*Post novella ex art. 1, co. 338, lett. a), l. 11 dicembre 2016, n. 232 ormai nemmeno i contratti per l'attività di insegnamento precludono la partecipazione alla procedura selettiva ex art. 18, comma 4, l. 240/2010*".

18. – Il Collegio ritiene, anche nell'odierna occasione, che non vi siano ragioni per interrompere il *trend* evolutivo della interpretazione giurisprudenziale dell'art. 18, comma 4, l. 240/2010 (dopo la novella dell'art. 23 intervenuta nel 2016) che può ritenersi avviato all'interno della Sezione con la (per vero minima, ma comunque registrata e degna di attenta considerazione) apertura manifestata dalla sentenza 6847/2018 e proseguito con la più convinta conferma di cui alla sentenza n. 1561/2019.

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.

Non spetta a questo giudicante scrutinare le ragioni che hanno indotto il legislatore a mutare, ampliandolo, l'ambito delle categorie dei legittimati a partecipare alle procedure per selezionare i "professori a chiamata" dall'esterno, né si manifestano elementi utili a poter valutare, in senso negativo, la compatibilità costituzionale o eurounitaria della disposizione di legge così come novellata.

Nello stesso tempo il Collegio ritiene utile segnalare come il (potenziale, ma comunque in astratto) percepibile rischio che, per effetto della sopra sposata interpretazione delle disposizioni in esame, "*possano essere chiamati soggetti che hanno avuto rapporti con l'Università e che, pertanto, potrebbero "astrattamente" ricevere un trattamento preferenziale nell'ambito della procedura competitiva*", dimostrandosi sotto tale forma "*la ragione giustificativa della norma (…) di attuare il principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa*" (così, nel precedente della Sezione n. 3626/2016 riferito alla versione della norma *ante* novella 2016), possa essere superato dalle seguenti due considerazioni:

A) una indiscriminata estensione della interpretazione del "sintagma ostativo" alla partecipazione alle selezioni di cui all'art. 18, comma 4, l. 240/2010, coagulato nell'espressione "rapporto di servizio" contenuta nella predetta disposizione, rischierebbe di dare forza ad una soluzione violativa del principio costituzionale della massima partecipazione alle opportunità messe in campo da una pubblica amministrazione, al cospetto di una volontà legislativa non perspicua e comunque di non facile lettura quanto alla certezza circa la capacità di individuazione delle categorie escluse dal conseguimento di tali opportunità;

B) il segnalato pericolo, legato ad un ampliamento delle categorie degli "esterni" legittimati derivante da una interpretazione in senso estensivo della novella del 2016, di poter consentire la partecipazione di persone "note" nell'ambito dell'ateneo, in quanto già destinatarie nell'ultimo triennio di contratti di insegnamento con l'università procedente, ben può esser scongiurato con ordinari strumenti di difesa della correttezza dell'azione

amministrativa quali, su tutti, le disposizioni in materia di "conflitto di interessi" che la stessa l. 240/2010 nonché, in via più generale, la l. 7 agosto 1990, n. 241 (in particolare l'art, 6-bis) recano.

La soluzione che discende dalle segnalate considerazioni pare essere al Collegio la scelta più prudente e bilanciata in merito alla introduzione di disposizioni legislative con portata ampliativa che non possono essere ignorate al solo scopo di rispettare una *ratio legis* legata ad una architettura normativa preesistente che probabilmente, sebbene in modo non tecnicamente felice, deve ritenersi superata da un rinnovato obiettivo legislativo.

19. – In ragione di quanto sopra si è esposto trovano fondatezza sia le censure dedotte nel merito nell'appello principale proposto in entrambi i giudizi dal signor Alberto Pireddu e sia quelle dedotte dall'università nei corrispondenti appelli incidentali, in buona parte sostenute dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con la nota depositata nell'ambito del giudizio di appello nel quale ha ritenuto di costituirsi (n. R.g. 5739/2018). Ne deriva che, in accoglimento dei ricorsi in appello (principali e incidentali) spiegati nei due ricorsi siccome riuniti, debbono essere riformate le sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sez. I, 12 giugno 2018 n. 843 e 12 giugno 2018 n. 844, con conseguente reiezione dei ricorsi di primo grado nn. R.g. 469/2018 e 506/2018 proposti, rispettivamente, dal signor Alberto Iacovoni e dalla signora Caterian Padoa Schioppa.

La evidente complessità delle questioni trattate, in uno con la oscurità del quadro normativo, peraltro mutato in epoca prossima all'avvio della procedura selettiva qui oggetto di contestazione nonché il non definito, precedentemente rispetto alla presente decisione, percorso evolutivo dell'interpretazione giurisprudenziale, costituiscono tutti elementi che militano per la sussistenza, con riferimento al presente doppio contenzioso, dei presupposti di cui all'art. 92 c.p.c., per come espressamente richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a. e inducono a disporre la compensazione delle spese del doppio grado dei riuniti giudizi con riferimento a tutte le parti coinvolte in essi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti:

1) dispone la riunione del ricorso in appello n. R.g. 506/2018 al ricorso in appello n. R.g. 469/2018;

2) li accoglie entrambi;

3) accoglie gli appelli incidentali proposti in entrambi i giudizi dall'Università degli Studi di Firenze;

4) per l'effetto, dispone la riforma delle sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sez. I, 12 giugno 2018 n. 843 e 12 giugno 2018 n. 844 e, di conseguenza, respinge i ricorsi di primo grado nn. R.g. 469/2018 e 506/2018 proposti, rispettivamente, dal signor Alberto Iacovoni e dalla signora Caterian Padoa Schioppa;

5) compensa le spese del doppio grado di giudizio tra tutte le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio dell'11 aprile 2019, 13 giugno 2019 e 19 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Toschei

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO