

queste istituzioni

**La responsabilità dei docenti
universitari tra specificità della
disciplina e regime delle sanzioni**

Gianpiero Zinzi

Numero 4/2024
30 dicembre 2024

La responsabilità dei docenti universitari tra specificità della disciplina e regime delle sanzioni

di Gianpiero Zinzi *

Sommario

1. Etica e potere. La disciplina del comportamento nel sistema di istruzione superiore. – 2. La portata poco innovativa della legge 240/2010 sul procedimento disciplinare. – 3. Il problema della mancata tipizzazione degli illeciti. – 4. Conclusione.

Sintesi

L'articolo analizza la responsabilità dei docenti universitari, evidenziando la specificità della disciplina etica e il regime delle sanzioni alla luce della riforma universitaria introdotta dalla legge 240/2010. Si esamina la centralità dei codici etici come strumenti di regolazione del comportamento accademico, sottolineando il loro ruolo nel contrastare fenomeni di malcostume universitario. Viene messa in luce la mancata tipizzazione degli illeciti disciplinari e le problematiche legate all'autonomia decisionale degli atenei, che possono compromettere l'uniformità delle sanzioni. L'autore conclude proponendo un intervento legislativo che garantisca chiarezza normativa e coerenza nel sistema sanzionatorio universitario.

Abstract

The article examines the responsibility of university professors, highlighting the specificity of ethical discipline and the sanction regime following the university reform introduced by Law 240/2010. It explores the centrality of ethical codes as tools for regulating academic behavior and addressing misconduct in universities. The analysis focuses on the lack of typification of disciplinary offenses and the challenges posed by universities' decision-making autonomy, which may undermine the consistency of sanctions. The author concludes by advocating for legislative intervention to ensure regulatory clarity and coherence in the university disciplinary system.

Parole chiave

Responsabilità dei docenti universitari, Codici etici, Procedimento disciplinare, Autonomia universitaria, Riforma Gelmini.

Keywords

Responsibility of university professors, Ethical codes, Disciplinary proceedings, University autonomy, Gelmini reform.

1. Etica e potere. La disciplina del comportamento nel sistema di istruzione superiore.

Parlare di codici di comportamento significa, nella nomenclatura giuridica, fare riferimento a una serie di condotte codificate e predeterminate; di conseguenza, tutti i comportamenti che

* Assegnista di Ricerca Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

fuoriescono dalla quadrettatura codicistica sono ritenuti vietati e sanzionabili. Nell'ambito della pubblica amministrazione, i codici di comportamento¹ hanno il delicato compito di contenere tutte quelle pratiche devianti dall'interesse generale, attuate per soddisfare interessi particolari, e che possono di fatto inficiare il corretto funzionamento della macchina amministrativa. Il buon andamento della pubblica amministrazione² è l'obiettivo principale perseguito dalla legge n. 190/2012, meglio nota come "legge anticorruzione"³, che mira a combattere l'illegalità e la corruzione⁴, discostandosi dalle norme penali che definiscono la fattispecie vietata⁵ e contrastando «*le situazioni in cui a prescindere dalla rilevanza penale venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini pratici delle funzioni attribuite*»⁶; è chiaro che l'intento del legislatore è quello di utilizzare gli strumenti sanzionatori solo come uno dei mezzi per combattere la corruzione e l'illegalità nell'ambito della pubblica amministrazione⁷.

Il problema della corruzione diventa centrale nelle istituzioni accademiche, che spesso si trovano a dover fronteggiare situazioni non proprio adamantine. Le università, in quanto autorità amministrative, sono soggette alla normativa espressa dalla legge n.190/2012, a partire dalla predisposizione di un proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione⁸.

¹ Sulle norme in materia di codici di comportamento e sulla conseguente responsabilità disciplinare degli impiegati pubblici si rimanda a E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare (art. 1, commi 44, 45 e 48)*, in B.G. MATTARELLA- M. PELISSERO (a cura di) *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino 2013.

² Il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione sono sanciti dall' art 97 della Costituzione che, al comma 1, recita «*I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione*». Dunque, la norma costituzionale intende la pubblica amministrazione come un soggetto che deve perseguire primariamente gli interessi dei cittadini. La centralità del buon andamento dell'amministrazione è stata ribadita anche dalla giurisprudenza costituzionale, che definisce questo basilare principio come «*vero cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale*» (Cort. Cost. Sent. n.123/1968). Sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione e sui necessari corollari si rimanda a M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano 2017.

³ Legge 6 novembre 2012, n.190, in attuazione della «*Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*» del 31 ottobre 2003 e della «*Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo*» del 17 gennaio 1999.

⁴ Sull'evoluzione storica e normativa della corruzione si rimanda a R. CANTONE - E. CARLONI, *Corruzione e Anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano 2018. Nel testo la corruzione viene definita «*una vasta e variegata serie di comportamenti non corretti e dannosi per lo Stato e le Istituzioni pubbliche, che comprendono, a titolo puramente esemplificativo, l'evasione fiscale, le truffe e tutti quei raggiri posti in essere ai danni della comunità pubblica*» cit. p.12-13.

⁵ È importante ricordare che la legge 190, composta da un articolo di 83 commi, non ci offre una definizione univoca del termine corruzione. In ambito penalistico, la fattispecie vietata della corruzione è disciplinata dagli articoli 318, 319 e 319 *ter*, ma è chiaro che il concetto di corruzione, inteso dal legislatore, non può limitarsi alle sole norme incriminatrici fissate dal Codice penale. Sul punto si guardi ampiamente A. JAZZETTI - A. BOVE (a cura di), *La legge anticorruzione. La riforma dei reati contro la P.A.*, vol.1, Napoli 2014; R. BORSARI, *La corruzione pubblica. Ragioni per un cambiamento della prospettiva penale*, Torino 2020.

⁶ R. CANTONE-E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. dieci lezioni*, cit. p. 14.

⁷ Sulla legge 190/ 2012 e sui diversi problemi applicativi di quest'ultima si rimanda a B.G. MATTARELLA- M. PELISSERO, (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*,cit.

⁸ Il rispetto delle disposizioni contenute nella legge 190/2012 non limita l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle università. Sui piani di prevenzione della corruzione nel sistema universitario si guardi diffusamente

Regole di prevenzione alla corruzione sono sancite anche nei codici etici e di comportamento⁹ adottati dalle università allo scopo di codificare comportamenti eticamente rilevanti nei confronti dei soggetti della comunità accademica che avevano dimostrato, in diversi frangenti, una preoccupante incapacità di autocorreggersi.

L'adozione di una disciplina stringente, finalizzata anzitutto a garantire l'integrità e la credibilità del sistema universitario, a fronte dei numerosi scandali che si sono perpetrati, specialmente in materia di reclutamento del personale docente, non può non tenere conto delle norme costituzionali che, da un lato, stabiliscono che «*la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*»¹⁰ e, dall'altro, che «*l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*»¹¹, infine, l'ultimo comma delinea il nocciolo duro dell'autonomia universitaria, stabilendo che le istituzioni di alta cultura «*hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabili dalle leggi dello Stato*»¹². Dall'autonomia costituzionalmente riconosciuta, recepita successivamente a livello di disciplina ordinaria a partire dalla legge 168/1989¹³, ne deriva che alle università deve essere riconosciuta ampia libertà organizzativa e decisionale anche in materia etica e disciplinare: corollario necessario di tale considerazione è che il legislatore ha classificato le istituzioni di alta cultura «*non come enti pubblici, ma come [...] figure soggettive pubbliche o private, titolari di poteri normativi ampi sotto il profilo etico e più circoscritto in materia disciplinare*»¹⁴.

Prima della riforma del 2010 (l. 30 dicembre 2010, n. 240), che ha pervaso tutte le componenti del sistema accademico di importanti innovazioni funzionali e organizzative¹⁵, le

N. PARISI, *I piani di prevenzione della corruzione*, in A. MARRA- M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, Torino 2022, pp. 25-51.

⁹ Sul ruolo dei codici di comportamento e sui meccanismi finalizzati alla prevenzione della corruzione nelle università, interessanti sono le riflessioni di E. CARLONI, *Codici di comportamento e codici etici nelle università*, in A. MARRA-M. RAMAJOLI (a cura di), cit., pp. 69-89.

¹⁰ Art. 9, Cost.

¹¹ Art. 33, comma. 1.

¹² Art. 33, ultimo comma.

¹³ Sull'autonomia delle istituzioni universitarie, intesa come la capacità dell'ente di autodeterminarsi, la letteratura è ampia e di diverso taglio. Mi limito a segnalare alcuni riferimenti classici: S. SPAVENTA, *L'autonomia universitaria, 1884*, ora in *Giustizia nell'amministrazione e altri scritti*, Napoli 2006, pp. 85-87; pp.96-97; A. DE TURA, *L'autonomia delle università statali*, Padova 1992; D. SORACE, *L'autonomia universitaria negli anni novanta: problemi e prospettive*, in «Dir. pubbl.», 1996, p. 160; A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001; R. ROTA, *Le "regole" dell'autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento* in «Astrid-Rassegna», n. 35, 2006; G. PALMA, *L'autonomia dell'ordinamento universitario tra le ordinate della libertà della scienza (e della ricerca) e della libertà di insegnamento*, in «Federalismi.it», n. 12/2010; R. CALVANO, *La legge e l'università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'università italiana*, Napoli 2012; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino 2019; A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria nel nuovo millennio. Atti di convegno*, Roma 2020; R. CAVALLO PERIN, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in «Dir. amm.», 3/2021, pp. 587-620.

¹⁴ F. MIDIRI, *I codici etici universitari dalla Riforma Gelmini alla legge anticorruzione*, in «Jus», n. 2/2015, pp. 183-210, cit. p.184.

¹⁵ Sulla riforma del 2010 si rimanda a M.R. ALLEGRI, *La riforma dell'università: verso l'approvazione dei nuovi statuti*, in A.I.C «Associazione italiana dei costituzionalisti» n. 2/2011; C. Pinelli, *Autonomia universitaria, libertà della*

università, in quanto configurabili come autorità amministrative, erano tenute ad adottare propri codici di comportamento ai sensi dell'art. 58 bis del d.lgs. n. 29/1993 – la disciplina del comportamento trovava fonte primaria nella Costituzione repubblicana del '48¹⁶ che introduceva disposizioni finalizzate all'adozione di un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni – al fine di assicurare la qualità dei servizi che dette amministrazioni rendono ai cittadini¹⁷. Nel 2000 si avvertì l'esigenza di elaborare un nuovo codice, emanato con D.P.C.M. del 28 novembre 2000 (*Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni*), che disciplinasse in maniera più incisiva il comportamento dei dipendenti nelle pubbliche amministrazioni¹⁸. Le disposizioni contenute nel codice ministeriale avevano natura giuridica di principi guida del comportamento dei pubblici dipendenti: di fatto, le università, nell'esercizio del proprio potere di autogoverno, potevano integrare con propri codici di comportamento le linee guida fissate dal codice nazionale.

In questo quadro, si collocava la legge Gelmini che fissava l'obbligo per tutte le università di adottare un proprio codice etico¹⁹. Non è superfluo precisare che il codice etico, da un lato, si rivolge all'intera comunità²⁰, non solo al personale docente e ricercatore, ma anche al personale tecnico e amministrativo e agli studenti, dall'altro si pone come espressione di assunzione di responsabilità della comunità accademica, poiché «*promuove il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, nonché l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, detta le regola di condotta nell'ambito della comunità*»²¹; quindi, non semplicemente un mero obbligo privo di applicazione pratica. Già prima della riforma Gelmini, gli atenei, nell'ambito dei principi di autonomia regolamentare, si erano dotati spontaneamente di proprie norme deontologiche, con lo scopo di cercare di restituire una certa credibilità tra tutte le

scienza e valutazione dell'attività scientifica, in A.I.C «associazione italiana dei costituzionalisti» n.3/2011; C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in «*Riv.trim. dir. pubb.*», fasc. 2/2014, pp. 337-360; ID., *Il sistema delle autonomie universitarie*, cit.; A. MARRA, (a cura di) *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino 2020; ID. (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio. Atti di Convegno*, Roma 2020; B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in «*Federalismi.it*», fasc. 6/2021.

¹⁶L'art. 54 stabilisce che «*I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*»; art. 97 comma 2: «*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*»; art. 98 comma 1: «*I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*».

¹⁷ Il primo codice di comportamento dei dipendenti pubblici venne emanato con il d.m. 31 marzo 1994, cosiddetto Codice Cassese. Sul codice di comportamento anteriforma si guardi diffusamente S. CASSESE, *I codici di condotta*, in «*Documenti giustizia*», n.7-8/1994, pp. 1371-1376; B.G. MATTARELLA, *L'etica pubblica e i codici di condotta (riflessioni sul codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni)*, in «*Lavoro e diritto*», 1994, pp. 525-546; P. DAVID – S. SPUNTARELLI (a cura di), *Codici etici, di condotta e consiglieri di fiducia nelle università italiane*, Fano 2009.

¹⁸ Il cosiddetto codice Bassanini, che era stato preceduto dal d.m. 31 marzo 1994 «*Codice di condotta dei dipendenti pubblici*», rimane in vigore per 13 anni.

¹⁹ Art. 2, comma 4.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

componenti del sistema universitario²², ma, come si è avuto modo di evidenziare, si trattava di un complesso di norme prive di carattere cogente; i codici post-riforma, invece, hanno il delicato compito non solo di determinare i comportamenti eticamente rilevanti per l'intera comunità accademica²³, ma anche di fissare vere e proprie disposizioni giuridiche, quest'ultimo aspetto corroborato dalla disposizione « *Sulle violazioni del codice etico, qualora non ricadano sotto la competenza del collegio di disciplina, decide, su proposta del rettore, il senato accademico*»²⁴. In questo modo, il legislatore individua due diverse tipologie di violazione: una che dà luogo all'illecito disciplinare, di cui è competente il collegio di disciplina; l'altra di carattere eminentemente etico, per la quale è prevista una competenza del Senato e del Rettore²⁵. Le singole università hanno redatto i propri codici etici e di comportamento in conformità alle disposizioni dettate dall'art. 2, legge 240/2010 e dall'art. 54, comma 5, del D.lgs. n.165/2001, e attribuiscono a quest'ultimi una funzione eterogena, che va: dalla repressione di ogni forma di discriminazione basata sull'identità della persona, « *promuovendo una politica di non discriminazione e vigilando sull'attuazione della stessa*»²⁶, in piena aderenza con le norme costituzionali che tutelano la persona²⁷; dal principio della libertà accademica e della ricerca scientifica «*come valori fondamentali per la creazione e la diffusione della conoscenza*»²⁸; alla fissazione di regole che vietano di «*utilizzare indebitamente la denominazione, il logo e i simboli istituzionali*»²⁹. È chiaro che, in considerazione della loro ampia e delicata funzione, i codici etici non possono avere esclusivamente rilevanza interna, ma si pongono come necessari parametri valoriali nelle interazioni che le università pongono in essere con i soggetti esterni.

²² In realtà la questione si inserisce in un contesto più ampio, che naturalmente non può essere trattato in questa sede, che riguarda tutta la pubblica amministrazione. La drammatica diffusione di episodi di negligenza nel pubblico impiego, con effetti deleteri sul funzionamento della macchina amministrativa, ha fatto riflettere sull'opportunità o meno di dotare le pubbliche amministrazioni di codici di comportamento. Sul problema dell'etica pubblica la letteratura è ampia; mi limito a segnalare B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna 2007; A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino 2018.

²³ Cfr. F. MIDIRI, *I codici etici universitari dalla riforma Gelmini alla legge anticorruzione*, cit.

²⁴ Art. 2, comma 4.

²⁵ Sui due diversi tipi di violazione del codice etico si guardi ampiamente B. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, in «*Giornale di diritto amministrativo*», n. 1/2013, pp.97-103; S. CIMINI, *La responsabilità disciplinare per violazione del codice etico*, in A. MARRA - M. RAMAJOLI, (a cura di), *Università e anticorruzione*, cit., pp. 91-110.

²⁶ Codice etico dell'Università degli studi di Milano

²⁷ Cfr. M. BROLLO - R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge 240/2010*, Milano 2011.

²⁸ Codice etico e di comportamento dell'università *Alma Mater Studiorum*, università di Bologna.

²⁹ Codice etico e di comportamento dell'università di Roma Sapienza.

2.La portata poco innovativa della legge 240/2010 sul procedimento disciplinare.

Come abbiamo avuto modo di notare, l'aspetto più importante del processo di giuridizzazione dei codici etici³⁰ è quello di non limitarsi a fissare regole di condotta eticamente rilevanti, ma di prevedere sanzioni nel caso di violazioni di quest'ultime. La fissazione di disposizioni etiche e di norme di comportamento ha come destinatari principali i professori³¹, per i quali è prevista una contrattazione speciale che sfugge alle norme che regolano il pubblico impiego privatizzato³². L'università, com'è noto, è istituzione particolare³³, dotata di autonomia organizzativa, è come tale soffre delle rigide imposizioni provenienti dal Governo centrale o da altre amministrazioni; tale aspetto di specificità e autonomia si rileva anche per quanto concerne il rapporto di lavoro che l'università instaura con i propri docenti³⁴ e il regime delle responsabilità che da questo discendono.

L'intento del legislatore del 2010 era di affidare il potere di irrogare sanzioni nei confronti dei docenti interamente alle università al fine di garantire la credibilità del sistema di istruzione superiore e di proteggere il decoro e il prestigio dei docenti³⁵; a tal fine l'art. 10, comma 1, dispone che «presso ogni università è istituito un collegio di disciplina, composto esclusivamente da professori

³⁰ Sulla rilevanza disciplinare del codice etico si guardi S. CIMINI, *La responsabilità disciplinare per violazione del codice etico*, cit., pp. 93-103.

³¹ In realtà, i docenti vengono travolti da incisive modifiche che comportano un indebolimento del loro originario status giuridico. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla disciplina degli scatti stipendiali che divengono triennali, su iniziativa del singolo, e previa valutazione disciplinata con regolamento di ateneo. Vedi ampiamente R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione: nuovi profili problematici*, in E. PICOZZA – A. POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino 2013, pp. 61-92.

³² I professori universitari sono inquadrati come dipendenti pubblici, di conseguenza le mansioni e il relativo trattamento retributivo non dipendono dalla contrattazione con gli atenei. Lo Status giuridico e le ragioni del mantenimento del regime pubblicistico sono spiegati in E. CASTORINA, *Lo status dei docenti universitari*, in A.I.C. «Associazione italiana dei costituzionalisti», fasc. 6/2021. Sui codici di comportamento e i contratti collettivi del pubblico impiego si guardi ampiamente R. CAVALLO PERIN – B. GAGLIARDI, *Status dell'impiegato pubblico, responsabilità disciplinare e interesse degli amministrati*, in «Riv. trim. dir. amm.», fasc. 1/2009. Sullo sviluppo dei codici di comportamento nelle pubbliche amministrazioni si rimanda a E. D'ALTERIO, *I codici di comportamento e la responsabilità disciplinare (art. 1, commi 44, 45 e 48)*, cit; ID., *Valutazione delle performance e prevenzione della corruzione nell'amministrazione universitaria*, in A. MARRA - M. RAMAJOLI, *Università e anticorruzione*, cit., pp. 55-67.

³³ Sulla natura particolare delle università si rimanda a G. AJANI - R. CAVALLO PERIN - B. GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione particolare*, in «Federalismi.it» n. 14/2017.

³⁴ Il rapporto di lavoro dei docenti universitari era inizialmente regolato dall' art. 56 della l. 13 novembre 1859, n. 3725, che prevedeva innanzitutto la componente più importante del corpo docente, costituita dai c.d. professori ordinari che erano nominati a seguito di concorso che era di due tipi: l'uno per titoli e l'altro per esami, a scelta del candidato. Le commissioni esaminatrici, formate di non meno di cinque membri e non più di nove, venivano nominate dal ministro tra persone conosciute per la loro perizia o per la loro esperienza nell'insegnamento in materie affini o simili. Sull' evoluzione della disciplina del rapporto di lavoro dei professori universitari si rimanda a F. CARINCI - V. TENORE - A. DAPAS - L. VIOLA (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato. I professori universitari*, Vol. V, Milano 2010.

³⁵ Prima della Riforma Gelmini l'impianto disciplinare universitario era regolato dall'art. 12 della L. 18 marzo 1958, n. 311 (*norme sullo stato giuridico e economico dei professori universitari*) che rinvitava alle disposizioni degli artt. 87,88,89, 90 e 91 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore approvato con r.d. 31 agosto 1933, n.1592. sul punto vedi ampiamente V. TENORE, *Profili ricostruttivi del procedimento disciplinare nei confronti dei professori universitari a cinque anni dalla riforma Gelmini*, in «Giustamm», n. 4/2015,

universitari in regime di tempo pieno e da ricercatori a tempo indeterminato in regime di tempo pieno, secondo modalità definite dallo statuto, competente a svolgere la fase istruttoria del procedimento disciplinare e ad esprimere in merito parere conclusivo. Il collegio opera secondo il principio del giudizio fra le parti, nel rispetto del contraddittorio. La partecipazione al collegio di disciplina non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese»³⁶. L'inciso «secondo modalità definite dallo statuto», consente ai singoli atenei di recepire l'operatività della norma secondo le modalità congeniali ai propri assetti organizzativi³⁷.

La lettura della norma ci consente subito di cogliere le rilevanti novità introdotte dalla riforma Gelmini, rispetto alla disciplina previgente: l'attribuzione del potere disciplinare ai singoli atenei, e non più al Consiglio universitario nazionale (C.U.N) come precedentemente stabilito dall'abrogato art. 3 della L. 16 gennaio 2006, n.18³⁸ (*riordino del Consiglio universitario nazionale*); il decentramento della potestà disciplinare, a livello locale, a favore di un organo collegiale privo di membri esterni e terzi alla singola università, ha sollevato forti perplessità sulla necessità di garantire giudizi imparziali e uniformi sui criteri di valutazione e di imputazione delle sanzioni disciplinari³⁹. Il secondo comma dell'art. 10 della l. 240/2010 ci dice che deputato a dare l'impulso all'azione disciplinare è il Rettore che «*per ogni fatto che possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura tra quelle previste dall' art. 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n.1592, entro trenta giorni dal momento della*

³⁶ Art.10, comma 1, L. 240/2010.

³⁷ Così, a titolo esemplificativo, l'art.28, comma 2, dello statuto dell'Università Federico II stabilisce che «*Il collegio di disciplina è composto da tre professori di prima fascia, di cui uno presidente, due professori di seconda fascia e due ricercatori, tutti in regime di tempo pieno. I componenti del collegio sono designati dal Senato accademico in composizione limitata ai professori e ricercatori, di concerto con il Rettore, previa emanazione di un avviso pubblicato sul sito web di ateneo per almeno 15 giorni e recante l'invito a manifestare la disponibilità ad assumere la carica rivolta ai professori e ai ricercatori a tempo pieno in servizio presso l'Ateneo. Il Rettore, sulla base dei curricula che devono essere presentati dagli interessati, propone, laddove possibile, al Senato Accademico una rosa di numero doppio rispetto ai componenti del Collegio da nominare. I componenti del Collegio sono nominati con decreto rettorale, durano in carica quattro anni e non sono rinnovabili. Per ciascuna categoria di membri sono designati altrettanti membri supplenti che sostituiscono i titolari in caso di impedimento o di assenza*».

³⁸ «*Il C.U.N. elegge, al suo interno, un collegio di disciplina, di seguito denominato "collegio", con il compito di svolgere i procedimenti disciplinari a carico dei professori e dei ricercatori universitari. Il collegio è composto da cinque consiglieri del C. U. N quali membri effettivi e da altrettanti supplenti. I cinque membri effettivi, così come i cinque membri supplenti, sono così ripartiti: tre professori ordinari, un professore associato e un ricercatore. Ai fini della elezione del collegio, L'elettorato passivo è attribuito ai componenti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), mentre l'elettorato attivo è attribuito a tutti i componenti del Consiglio. Il presidente del C. U. N. fa parte di diritto del collegio come membro effettivo. Il collegio è presieduto dal presidente del C. U. N. o, in caso di assenza o impedimento, da un suo delegato scelto fra i professori ordinari componenti del collegio. Il collegio delibera con la maggioranza dei voti dei componenti. In caso di parità di voti prevale il voto del presidente*» (art. 3, comma 1, l. 16 gennaio 2006, abrogato dalla legge 240/2010).

³⁹ La questione di legittimità è sollevata in V. TENORE, *Profili ricostruttivi del procedimento*, cit., p.4. In particolare, l'Autore cita una significativa giurisprudenza dalla quale si può evincere che la composizione solo interna dell'organo investito del potere disciplinare non «*pregiudicherebbe le garanzie di terzietà ed imparzialità del giudizio disciplinare contro i professori universitari, tutelate invece dalle citate disposizioni costituzionali. [...] che il procedimento disciplinare abbia luogo all'interno della stessa università, senza il coinvolgimento degli altri organismi, costituisce attuazione del già menzionato principio di autonomia universitaria, costituzionalmente tutelato dall'ultimo comma dell'art. 33*» (Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 18 marzo 2014, n.692).

conoscenza dei fatti, trasmette gli atti al collegio di disciplina, formulando motivata proposta»⁴⁰. Il termine di trenta giorni fissato dalla norma è finalizzato a verificare l'attendibilità degli elementi di fatto necessari per attivare l'azione disciplinare⁴¹; il giudizio dinanzi al collegio si svolge nel rispetto del contraddittorio e vengono sentiti il rettore e il professore o il ricercatore sottoposto al procedimento disciplinare, eventualmente assistito da un difensore di fiducia.

Dunque, anche in materia disciplinare, il legislatore del 2010 riconosce una certa centralità e importanza alla figura rettorale⁴²: a lui spetta il compito di avviare il procedimento, di svolgere una fase preistruttoria e di relazionare il collegio, formulando una proposta motivata a quest'ultimo. Di fronte a un comportamento, di un professore, poco conforme alle disposizioni disciplinari previste, il rettore ha piena capacità discrezionale di decidere se quel determinato comportamento rientri nelle ipotesi di irrogare la sanzione della censura, in tal caso, avviato di fatto il procedimento, cura l'istruttoria e assume la decisione finale⁴³, decidendo se propendere per l'archiviazione del procedimento disciplinare o per l'applicazione della sanzione. L'autonomia decisionale in materia disciplinare riconosciuta alla figura rettorale suscita più di una perplessità in dottrina sulla reale capacità deterrente dell'impianto sanzionatorio⁴⁴: il rischio che può presentarsi è che il rettore possa trovarsi a decidere se irrogare un provvedimento disciplinare nei confronti di un professore che conosce, dando luogo di fatto a giudizi condizionati e benevoli. A questo punto è lecito chiedersi cosa accade nel caso in cui sia il rettore ad aver commesso un illecito disciplinare sanzionabile con la censura⁴⁵; su questa delicata questione il legislatore del 2010 sembra non dirci nulla, mentre il r.d. n. 1592/1933, ancora oggi in vigore e quindi compatibile con

⁴⁰ Art. 10, comma 2, l. 240/2010.

⁴¹ Cfr. M. CAPECE, *Le regole del procedimento disciplinare dei docenti universitari dopo la legge 30 dicembre 2010, n.240*, in «Amministrativamente», fasc. n. 1/ 2012.

⁴² Sulla figura del Rettore, come un soggetto forte e autorevole posto al centro del sistema di *governance* delineato dalla riforma Gelmini, si rimanda a R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione: nuovi profili di problematici*, cit.; F. Merloni, *Il rettore nell'assetto di Governo delle Università italiane. Ruolo, funzione e imparzialità*, in «Dir. pubbl.», fasc. 3/2010, pp. 703-748.

⁴³ Cfr. L. FERLUCA, *Riforma universitaria e responsabilità disciplinare dei docenti: problemi e criticità*, in «Il lavoro nella giurisprudenza» n. 4/ 2021, pp. 362-368.

⁴⁴ Sulla questione vedi ampiamente S. CIMINI, *La responsabilità disciplinare per violazione del codice etico*, cit.

⁴⁵ La delicata questione della piena titolarità del potere disciplinare nelle mani del Rettore è stata affrontata da Viola, che scrive «*Le più recenti riforme hanno pertanto disegnato un procedimento disciplinare che attribuisce in via esclusiva al rettore dell'università interessata il potere di disporre l'istituzione del potere disciplinare, senza prevedere alcun possibile potere di intervento di altri organi [...] neppure nell'ipotesi in cui il soggetto potenzialmente destinatario dell'azione disciplinare sia proprio il rettore [...]; in buona sostanza, siamo pertanto in presenza di un sistema in cui l'attribuzione in via esclusiva al solo rettore del potere di instaurare il procedimento disciplinare produce come "sottoprodotto" la pratica e la sostanziale immunità dello stesso dalla responsabilità disciplinare*» (L. VIOLA, *L'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei rettori dopo il nuovo atto di indirizzo del M. I. U. R. in materia di anticorruzione e trasparenza*, in «Lavoro Diritti Europa» n. 2/2018, cit. p.4). Da ultimo, sulla questione è intervenuta la delibera ANAC n. 1208/2017 che ha raccomandato alle università di prevedere disposizioni nei propri statuti che trasferiscano la titolarità del potere disciplinare al Decano.

la normativa successiva, dispone che «la censura ai rettori e ai direttori è inflitta esclusivamente dal Ministro»⁴⁶.

Invece, qualora il comportamento vietato possa configurare l'irrogazione di una sanzione più grave della censura, competente del potere disciplinare non è più il rettore, come previsto dal regime previgente fissato dall'abrogato art. 3, l. 18/2006, ma il Consiglio di amministrazione⁴⁷, che, senza la rappresentanza degli studenti, entro trenta giorni dalla ricezione del parere formulato dal collegio di garanzia, sulla base della proposta avanzata dal rettore, decide se infliggere la sanzione o disporre l'archiviazione, conformemente al parere vincolante espresso dal collegio di garanzia. Il procedimento disciplinare si estingue se il consiglio di amministrazione non giunge ad una decisione entro centoottanta giorni dalla data di avvio del procedimento⁴⁸; tale termine è sospeso fino alla ricostituzione dello collegio di disciplina o del consiglio di amministrazione nel caso in cui siano in corso le operazioni necessarie alla formazione dello stesso che ne impediscano il regolare funzionamento; un ulteriore caso di sospensione del termine è previsto, per non più di due volte e per un periodo non superiore a sessanta giorni, nell'ipotesi in cui il collegio ritenga di dover acquisire ulteriori atti o documenti per motivi istruttori, in questo caso sul rettore grava l'obbligo di dare esecuzione alle richieste istruttorie avanzate dal collegio.

3. Il problema della mancata tipizzazione degli illeciti.

Come è stato rilevato in dottrina⁴⁹, la legge del 2010 ha profondamente rinnovato le competenze e gli assetti procedurali dell'impianto sanzionatorio nella legislazione universitaria, ma ha lasciato completamente immutato il quadro previgente in ordine al regime degli illeciti e delle sanzioni⁵⁰. La disciplina del regime delle sanzioni risulta così regolata da un coacervo di provvedimenti normativi⁵¹ che si sovrappongono tra di loro e non consentono la precisa

⁴⁶ Art. 88, ultimo comma.

⁴⁷ Il rafforzamento del ruolo del Consiglio di amministrazione nei nuovi assetti organizzativi elaborati dal legislatore del 2010 è confermato dall'art. 2, l. 240/2010.

⁴⁸ Art. 10, comma 5, l. 240/2010.

⁴⁹ F. CARINCI - V. TENORE - A. DAPAS - L. VIOLA (a cura di), *i professori universitari*, cit.; L. VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari dopo la riforma Gelmini*, in «Federalismi.it», n.3/2011; M. CAPECE, *Le regole del procedimento disciplinare dei docenti universitari dopo la legge 30 dicembre 2010*, n.240, cit.; B. G. MATTARELLA, *La responsabilità dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, cit.; P.L. PORTALURI, *Note de iure condendo sul procedimento disciplinare nei confronti dei docenti universitari*, in «Federalismi.it», n.1/2013; L. FERLUCA, *Riforma universitaria e responsabilità disciplinare dei docenti: problemi e criticità*, cit.; S. CIMINI, *La responsabilità disciplinare per violazione del codice etico*, cit.

⁵⁰ Sull'indeterminatezza delle sanzioni e più in generale sulle disposizioni troppo generiche contenute nei codici etici adottati dalle università, scrive Mattarella «La legge si occupa degli effetti e non delle cause: stabilisce che cosa succede quando un professore commette un illecito disciplinare, ma non ci dice quando un professore commette un illecito disciplinare» (ivi, cit., p. 97.)

⁵¹ L'art.12 della l. 18 marzo 1958, n. 311 (*legge sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari*) opera un rinvio, non essendo state abrogate dal legislatore della riforma, alle disposizioni degli art. 87,88, 89, 90 e 91 del r.d. e, in quanto non contrastanti con le norme del T.U., trovano applicazione anche gli art. 85, 91, 96,97 e 98 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n.3 (T. U. *delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*).

individuazione dei comportamenti considerati vietati. Un primo catalogo dei doveri spettanti ai professori universitari è rinvenibile nella lettura dell'art. 84 del r.d. 1592/1933 *«Ai professori di ruolo, ancorché alla loro cattedra siano addetti aiuti, assistenti, o lettori, hanno l'obbligo di dedicare al proprio insegnamento, sotto forma sia di lezioni cattedratiche sia di esercitazioni, tante ore settimanali, quante la natura e l'estensione dell'insegnamento stesso richiedono; di osservare l'orario scolastico prestabilito; di attendere alla direzione dei gabinetti, istituti, cliniche, laboratori e simili, annessi alle loro cattedre; di partecipare alle funzioni accademiche e a quelle ad esse connesse, cui siano chiamati, e cioè adunanze di Consigli delle Università o istituti, Commissioni per prove di profitto o per esami di laurea o diploma, e per esami di Stato. Commissione per nomine di professori di ruolo o per abilitazione o comunque, libera docenza, Commissioni giudicatrici di concorsi a cattedre d'istituti medi d'istruzione e simili»*⁵². Si tratta in buona sostanza di doveri⁵³, caratterizzati da una forte connotazione generica, riconducibili al senso di responsabilità che ogni docente dovrebbe avere nell'espletamento della sua attività lavorativa, la cui violazione comporta comunque, sul piano materiale e sostanziale, la configurazione di un illecito disciplinare.

Sulla scorta di quanto dichiarato dall'art 10 della legge 240/2010 (L'irrogazione di una sanzione [...] tra quelle previste dall'art. 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore), al personale docente continua a essere applicato il registro delle sanzioni previste dall'art. 87 del T. U. del 1933, in quanto non abrogato dal legislatore del 2010. Il sistema sanzionatorio previsto dalla normativa anteriforma si compone, a seconda della gravità dell'infrazione commessa dal docente, dalla: 1) *censura*⁵⁴; 2) *la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino a un anno*⁵⁵; 3) *la revocazione*; 4) *la destituzione senza perdita del diritto a pensioni o assegni*; non è più applicabile invece tra quelle previste: la sanzione della destituzione con perdita del diritto a pensione o ad assegni, in quanto sono state abrogate tutte le disposizioni che prevedono *«la perdita, la riduzione o la sospensione delle pensioni a carico dello Stato o di altro Ente Pubblico a seguito di condanna penale*

⁵² Art. 84 r.d. 1592/1933.

⁵³ Sull'astrattezza dei doveri dei professori scrive Tenore *«La apparente genericità di tali doveri (e non obblighi, essendo di fonte non contrattuale e riguardando carriera non privatizzata) non deve sorprendere [...] in quanto la regola della tipicità-tassatività nel diritto disciplinare è solo tendenziale, a differenza del diritto penale, e la ampia formulazione normativa, o l'elasticità dei precetti [...] consente di sussumere nella sua portata applicativa molte violazioni frutto da un lato “ della fantasia italica ” del delinquere, sia di adattare il sistema punitivo all'evolversi dei tempi e dei costumi, che possono rendere lecito ciò che un tempo non lo era e viceversa»*. (Tenore, *Profili ricostruttivi del procedimento disciplinare nei confronti dei professori universitari a cinque anni dalla riforma Gelmini*, cit. pp 7-8).

⁵⁴ La censura viene definita dall' art. 88 come *«una dichiarazione di biasimo per mancanze ai doveri d'ufficio o per irregolare condotta, che non costituiscano grave insubordinazione e che non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore»*

⁵⁵ Tale sanzione comporta, ai sensi del successivo art. 89, *«oltre la perdita degli emolumenti, l'esonero dell'insegnamento, dalle funzioni accademiche e da quelle ad esse connesse, e la perdita, ad ogni, effetto, dell'anzianità per tutto il tempo della sua durata. Il professore che sia incorso nella punizione medesima non può per dieci anni solari essere nominato rettore di Università o direttore di istituzione universitaria»*.

o di provvedimento disciplinare»⁵⁶. Il sistema punitivo attuato dal legislatore del 1933 è ispirato al principio della gradualità punitiva: la capacità afflittiva della sanzione cresce a seconda della gravità dell'azione commessa dal soggetto agente (*secondo la gravità delle mancanze*)⁵⁷. Le ipotesi sanzionali sono individuate dal legislatore per le seguenti mancanze «a) grave insubordinazione; b) abituale mancanza ai doveri di ufficio; c) abituale irregolarità di condotta; d) atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore»⁵⁸. La generica individuazione dei comportamenti sanzionabili mette in crisi il soggetto agente e lascia ampi spazi alle valutazioni arbitrarie⁵⁹; non è esclusa la possibilità che gli Atenei, in forza dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta, possano procedere, tramite regolamento o il codice etico⁶⁰, alla codificazione di un proprio catalogo di illeciti disciplinari e di proprie sanzioni da comminare: un'eventualità che depotenzierebbe fortemente il sistema punitivo e mettere seriamente in crisi i principi di determinatezza e di tassatività delle fattispecie vietate, poiché la configurazione dei singoli illeciti sarebbe rimessa alle singole valutazioni delle università: ciò che è vietato in un ateneo, è lecito in un altro e viceversa⁶¹.

Una questione di vivo interesse, che la legge Gelmini non ha minimamente affrontato, è quella che si verifica quando la condotta vietata commessa dal docente costituisce al contempo illecito penale; In tal caso, si fa riferimento alla pregiudiziale penale: ossia alla necessità di sospendere il procedimento disciplinare in vista della definizione di un processo penale avente ad oggetto la stessa materia. Il d.P.R. n. 3/ 1957 (Testo *Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*) stabilisce, all'art. 117, che «Qualora per il fatto addebitato all'impiegato sia stata iniziata azione penale il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso». La legge n. 311/1958 (*norme sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari*) richiama le disposizioni relative allo statuto degli impiegati civili dello Stato, ma limitatamente agli art. 85, 91, 96 e 97, non facendo alcun riferimento all'art. 117 che prevede l'applicabilità della causa penale. La non applicabilità della pregiudiziale penale nei procedimenti disciplinari dei docenti universitari è esclusa dal D.lgs. n. 165/2001 che all'art. 55 *ter* stabilisce che «Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziale, è proseguito e concluso anche in

⁵⁶ V. TENORE, *Profili ricostruttivi del procedimento disciplinare nei confronti dei professori universitari a cinque anni dalla riforma Gelmini*, cit. p. 17.

⁵⁷ Art. 87.

⁵⁸ Art. 89.

⁵⁹ Cfr. S. Cimini, *La responsabilità disciplinare per violazione del codice etico*, cit.

⁶⁰ Di questo avviso è B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, cit.

⁶¹ In questo senso V. TENORE, *Profili ricostruttivi del procedimento disciplinare nei confronti dei professori universitari a cinque anni dalla riforma Gelmini*, cit.; L. VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari dopo la Riforma Gelmini*, cit.; L. FERLUCA, *Riforma universitaria e responsabilità disciplinare dei docenti: problemi e criticità*, cit.

*pendenza del procedimento penale»*⁶², tuttavia, va precisato che il decreto in questione non è applicabile al personale dell'università. La problematica di fatto rimane ancora irrisolta: parte della dottrina ritiene che il già richiamato art. 117 del T.U. n. 3/1957, trovi applicazione anche per i procedimenti disciplinari a carico dei professori universitari, anche se non espressamente richiamato⁶³; una dottrina di segno opposto⁶⁴ ritiene che l'art. 12 della legge n. 311/1958, nel richiamare le disposizioni del T.U. 3/1957, faccia riferimento alle sole norme che *«vengono ad integrare garanzie procedurali che devono informare tutti i procedimenti disciplinari (osservanza del principio del contraddittorio, audizione dell'interessato, contestazione dell'addebito, ecc.)»*⁶⁵, e tra queste non rientra la pregiudiziale penale.

4. Conclusioni

L'adozione di codici etici nell'ambito del sistema di istruzione superiore ha rappresentato una novità relativamente recente, introdotta dalla riforma Gelmini⁶⁶ per contrastare preoccupanti fenomeni di malcostume universitario⁶⁷. Prima dell'intervento del legislatore del 2010, le università erano tenute solo a dotarsi di un codice di comportamento, in conformità di quanto previsto dall'art. 58 bis del d.lgs. n. 29 e successivamente dall'art. 54 del T.U. n. 165/2001⁶⁸. La progressiva unificazione dei codici di comportamento e dei codici etici in un codice unico⁶⁹ ha consentito che quest'ultimo diventasse un prezioso strumento di regolazione delle condotte poste in essere da tutti i soggetti che compongono il sistema universitario⁷⁰.

⁶² Art. 55 *ter*, comma 1.

⁶³ Di questo avviso è G. TRIPI, *I procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti universitari*, in «Il Lavoro nelle P.A.», n. 5/2004.

⁶⁴ *«In definitiva, sembra a chi scrive che la tesi orientata per l'impossibilità di applicare al procedimento dei docenti universitari la previsione dell'art. 117 del t. u. del 1957 e, quindi, il principio della pregiudiziale penale appaia preferibile»*, L. VIOLA, *Il regime disciplinare dei professori e ricercatori universitari*, in F. CARINCI - V. TENORE - A. DAPAS - L. VIOLA (a cura di), *I professori universitari*, cit. p. 186.

⁶⁵ *Ivi*, p. 185.

⁶⁶ Secondo B. G. MATTARELLA *«L'unica innovazione di rilievo successiva al 1933»*, (La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la riforma Gelmini, cit. p. 99.).

⁶⁷ Si ricordi in tal senso agli scandali di "parentopoli". Sull'adozione dei codici etici e sui principi comuni in essi contenuti si guardi diffusamente L. BELVISIO, *Unificazione fra codice di comportamento e codice etico nelle università: esempi virtuosi*, in A. MARRA - M. RAMAJOLI (a cura di), *Università e anticorruzione*, Torino 2022, pp. 111-137.

⁶⁸ F. Midiri precisa che *«questi codici di comportamento, nel quadro della privatizzazione del pubblico impiego, rivestivano mero valore di strumento informativo e di indirizzo nei confronti delle pubbliche amministrazioni, nonché di strumento di orientamento delle parti nell'elaborazione dei contratti collettivi e di canone interpretativo [...] per il giudice»* (I codici etici universitari dalla riforma Gelmini alla legge anticorruzione, cit. p. 186.).

⁶⁹ La distinzione tra codice etico e codice di comportamento per B. G. Mattarella ha scarso rilievo pratico *«L'uso dell'espressione "codice etico", piuttosto che quella "codice di comportamento", presente nelle norme generali sul pubblico impiego, non va enfatizzata: gli studiosi possono elaborare raffinate distinzioni, ma difficilmente esse corrispondono alle intenzioni del legislatore»*, (La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la riforma Gelmini, cit. p. 100.).

⁷⁰ Da ultimo, L'ANAC, nella delibera 22 novembre 2017, n. 1208, aveva invitato le università ad *«adottare un documento unico che coniughi le finalità del codice etico e quelle del codice di comportamento»*. Sulla questione vedi

Dunque, L'adozione di codici etici ha rappresentato la possibilità per le università di porsi non solo come luoghi dove si insegna la cultura più alta e raffinata, ma anche come una comunità consapevole e responsabile nella quale coesistono e vengono difesi i valori fondanti del vivere civile: la tutela della libertà e della dignità della persona, la tutela dell'uguaglianza, il rifiuto di ogni discriminazione. La struttura e i contenuti dei codici etici presentano un profilo di criticità che sembra opportuno sottolineare: la presenza di principi comuni o valori fondamentali deve essere distinta da quei comportamenti virtuosi che la legge individua come regola di condotta, la cui violazione comporta l'irrogazione di una sanzione disciplinare. Le disposizioni dei codici etici devono essere chiare e individuare con precisione i comportamenti vietati.

Di chiarezza delle regole di condotta hanno bisogno soprattutto i docenti, travolti dalla riforma del 2010, che, in nome di una maggiore efficienza e organizzazione degli atenei, ne ha indebolito lo stato giuridico e ampliato i compiti organizzativo-burocratici⁷¹. Il ruolo dei docenti nell'ambito della comunità scientifica è oggi oggetto di riflessioni e confronti: i professori hanno bisogno di regole di condotta certe, precise e codificate, ma non di discipline stringenti finalizzate a svuotare gli stessi della loro vocazione accademica e a trasformarli in rigidi impiegati bisognosi di tutele⁷².

In attesa di un auspicabile intervento del legislatore, che garantirebbe uniformità di disciplina a livello nazionale, ampi spazi di discrezionalità sono riconosciuti alle università: i nuovi codici etici non devono limitarsi a riprodurre burocraticamente quanto già previsto dalla legge, ma devono essere in grado di distinguere adeguatamente principi etici e regola di condotta; sancire la prevalenza della sanzione disciplinare su quella etica; dotare di maggiore concretezza gli obblighi specifici che gravano sul personale docente; tipizzare le fattispecie di illeciti e prevedere sanzioni efficaci nel rispetto dei principi di proporzionalità e gradualità.

ampiamente L. BELVISIO, *Unificazione fra codice etico di comportamento e codice etico nelle università: esempi virtuosi*, cit.

⁷¹ Sullo status giuridico dei docenti e sul ruolo che quest'ultimi rivestono nella comunità accademica si rimanda a R. CALVANO, *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, cit.; R. CAVALLO PERIN - G.M. RACCA - C. BARBATI (a cura di) *Il reclutamento universitario in Europa*, Napoli 2016; B. RABAI, *Le modalità di reclutamento del corpo docente universitario dopo la legge 30 dicembre 2010, n.240 e il ruolo suppletivo della giurisprudenza*, in A. MARRA (a cura di) *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino 2022, pp. 35-67.

⁷² Sull'astrattezza dei codici etici ancora B. G. MATTARELLA «*Alcuni codici [...] consistono in elenchi di previsioni talmente astratte, che sembrano essere stati emanati solo per adempiere a un obbligo legislativo [...]. Si enuncia spesso l'obbligo di evitare assenze indebite, ma non si chiarisce quando l'assenza è indebita, si afferma il dovere di assistenza agli studenti, ma non si specificano le forme né la frequenza del ricevimento*». (*La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, cit. p.100).