

Lo status dei docenti universitari*

di Emilio Castorina – Professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Catania

SOMMARIO: 1. Libertà costituzionalmente garantite e stato giuridico dei docenti universitari. – 2. *Segue*: la riserva di legge statale e i “limiti” all’autonomia universitaria in materia di *status* del personale docente. – 3. La “inamovibilità” e il parallelo con la funzione giurisdizionale. – 4. *Segue*: i corollari del principio di inamovibilità. – 5. Il regime di diritto pubblico: le ragioni del suo mantenimento. – 6. *Segue*: l’esclusività del rapporto di lavoro e i fondamenti costituzionali di esso. – 7. I controlli sull’adeguatezza delle attività e la misurazione della c.d. qualità della ricerca: l’impatto sullo stato giuridico. – 8. L’indebolimento del carattere unitario dello stato giuridico dei docenti e il rafforzamento di una malintesa autonomia universitaria.

1. Libertà costituzionalmente garantite e stato giuridico dei docenti universitari

Il saldo collegamento tra le libertà di ricerca scientifica e di insegnamento e lo stato giuridico del personale docente appartiene a un’antica tradizione del sistema universitario italiano. Infatti, già nel Testo Unico delle leggi sull’istruzione superiore (R.D. 31 agosto 1933, n. 1592), in parte ancora vigente, ai professori universitari era espressamente garantita la libertà d’insegnamento, essendo unicamente tenuti al coordinamento dei programmi didattici (art. 85).

* Relazione al Convegno dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti “L’autonomia universitaria” (Roma La Sapienza - 28 ottobre 2021).

Una previsione di analogo tenore – con contestuale richiamo alla garanzia della libertà di ricerca scientifica – è stata, successivamente, introdotta dall’art. 4 della legge 18 marzo 1958, n. 311, che ha disciplinato lo *status* del personale docente delle Università all’interno della nuova cornice delineata nell’art. 33 della Costituzione.

In coerenza con i principi costituzionali, quindi, la normativa di rango primario (e, in particolare, l’art. 6, commi 3 e 4, della legge n. 169 del 1989) ha sottolineato che le Università – sedi primarie della ricerca, art. 63 del d.P.R. n. 382 del 1980 – organizzano le strutture e realizzano le proprie finalità “nel rispetto della libertà di insegnamento dei docenti e dei ricercatori”, oltre che dei principi generali sugli ordinamenti didattici. La legge 4 novembre 2005, n. 230 (c.d. legge Moratti), ha precisato che i professori universitari, oltre al diritto, hanno “il dovere di svolgere attività di ricerca e di didattica, con piena libertà di scelta dei temi e dei metodi (...), nel rispetto della programmazione universitaria (...), dei contenuti e dell’impostazione culturale dei propri corsi di insegnamento”¹; e che i docenti di materie cliniche “esercitano (...) funzioni assistenziali inscindibili da quelle di insegnamento e ricerca”, fermo restando il loro stato giuridico allorché svolgano tali attività presso le aziende e le strutture del SSN².

In definitiva, dalla lettura congiunta del primo con l’ultimo comma dell’art. 33 della Costituzione e, quindi, nel collegamento tra le libertà di scienza e di insegnamento, strettamente

¹ Ai professori universitari compete, tra l’altro, “la partecipazione agli organi accademici e agli organi collegiali ufficiali riguardanti la didattica, l’organizzazione e il coordinamento delle strutture didattiche e di ricerca esistenti nella sede universitaria di appartenenza” e, a qualunque livello appartengano, sono comunque abilitati, “senza restrizione alcuna, alla presentazione di richieste e all’utilizzo dei fondi per lo svolgimento delle attività” istituzionali (art. 1, commi 2 e 3, l. n. 230/2005). Inoltre, i professori, così come i ricercatori, sono tenuti a svolgere, “sulla base di criteri e modalità stabiliti con regolamento di Ateneo, (...) compiti didattici e di servizio agli studenti, inclusi l’orientamento e il tutorato, nonché (...) attività di verifica dell’apprendimento” (più di recente, in questi termini, la l. 30 dicembre 2010, n. 240, c.d. riforma Gelmini, art. 6, comma 2, e commi 3 e 4, con riferimento ai ricercatori a tempo determinato e indeterminato). Le medesime attività didattiche, svolte o erogate con modalità a distanza, secondo le indicazioni delle Università di appartenenza, sono computate ai fini dell’assolvimento dei compiti di cui all’art. 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e sono valutabili ai fini dell’attribuzione degli scatti biennali, secondo quanto ha previsto, per il periodo di durata della pandemia da Covid-19, l’art. 101, comma 2, del D.L. n. 18 del 2020, come modificato dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 e, successivamente, dall’art. 33, comma 1, lett. b), n. 1, del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126. Compito istituzionale dei professori e dei ricercatori è, altresì, guidare il processo di formazione culturale dello studente mediante il tutorato (artt. 12, comma 2, e 13, l. n. 341 del 1990).

² L’art. 5, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 517 del 1999, stabilisce che ai professori e ai ricercatori universitari, che svolgono attività assistenziale presso le aziende e le strutture del SSN – giusta appositi protocolli di intesa tra la Regione e l’Università – va assicurata la coerenza fra il settore scientifico-disciplinare di inquadramento e la specializzazione disciplinare posseduta e, fermo restando lo stato giuridico, a loro si applicano, per quanto attiene all’esercizio dell’attività assistenziale, al rapporto con le aziende e a quello con il direttore generale, le norme stabilite per il personale del Servizio sanitario nazionale. Inoltre, è previsto che le attività assistenziali svolte dai professori e dai ricercatori si integrino con quelle di didattica e ricerca.

connesse tra loro³, e la condizione di autonomia degli enti in cui operano i professori e i ricercatori universitari, si rinviene l'esigenza di salvaguardare la "sfera del singolo" e, pertanto, in questa imprescindibile direzione risulta orientata dai principi costituzionali la disciplina del pertinente stato giuridico da parte del legislatore⁴.

La riconosciuta autonomia delle Università (art. 33, ultimo comma) ha innovato non soltanto sul versante ordinamentale – assecondando il pluralismo che connota la forma di Stato anche nel campo scientifico e della didattica⁵ – ma ha rafforzato ulteriormente il legame tra ricerca⁶, libertà di insegnamento e stato giuridico del personale docente nel quadro della tutela di tutti questi valori all'interno delle istituzioni a ciò deputate⁷: la condizione di autonomia non rappresenta soltanto il fondamento di un "autogoverno" degli Atenei, strumentale – e non più sottoposto al potere esecutivo⁸ – rispetto ai fini cui sono preordinati attendendo alla elevata promozione culturale della società⁹. Siffatta autonomia assume, infatti, una valenza, per così dire, prescrittiva in ordine al "dover essere" della disciplina delle funzioni demandate agli Atenei, rappresentando anche – come venne adombrato in occasione delle giornate di studio dell'Associazione che preludevano al varo della legge istitutiva del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica – il

³ La Corte costituzionale, già nella sent. n. 103 del 1977, ha sottolineato che l'Università è istituzionalmente tenuta a perseguire "finalità didattico-scientifica".

⁴ La "sfera del singolo" è particolarmente valorizzata da A. D'Atena, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1991, 2984, il quale coglie il *proprium* dell'autonomia universitaria in un sistema composito, "nel quale coesistono sfere distinte, che vanno distintamente garantite".

⁵ Sulla riserva di legge statale contenuta nell'ultimo comma dell'art. 33 Cost., sia in relazione all'autonomia universitaria, sia alla potestà regolamentare del Governo, cfr. Corte cost., sent. n. 383 del 1998, nella quale è stato precisato, come è noto, che "la riserva di legge in questione è tale da comportare, da un lato, la necessità di non comprimere l'autonomia delle università, per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia; dall'altro, la possibilità che la legge, ove non disponga essa stessa direttamente ed esaustivamente, preveda l'intervento normativo dell'esecutivo, per la specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle Università". Il carattere statale di questa riserva di legge è ribadito, dal Giudice delle leggi, anche nella sent. n. 423 del 2004.

⁶ Il legislatore costituzionale, riscrivendo il testo dell'art. 117 Cost., ha incluso la ricerca scientifica, comunque, tra le materie appartenenti alla competenza concorrente; essa deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati (in questi termini, la sent. n. 423 del 2004, cit.).

⁷ L. Paladin, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988, 176, ha osservato che "la radice dell'autonomia universitaria va ricercata nella tutela che la ricerca e l'insegnamento debbono ricevere sul piano istituzionale (...), l'autonomia delle istituzioni non potrebbe mai compensare lo spegnersi della vita autentica delle Università".

⁸ L'ultimo comma dell'art. 1 del T.U. del 1933 avvertiva, infatti, che "le Università e gli Istituti hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti dal presente T.U. e sotto la vigilanza dello Stato esercitata dal Ministro dell'educazione nazionale".

⁹ A. Barettoni Arleri - F. Matarazzo, *Università*, in *Enc. dir.*, v. XLV, Milano, 1992, 851, i quali rilevano come l'assetto del composito corpo docente universitario sia tra gli argomenti più spinosi della pertinente legislazione, condizionato, per altro, dalle pressioni corporative.

nucleo di senso intorno al quale ruota la “indipendenza interna”, vale a dire la libertà e l’autodeterminazione del singolo docente quale parte essenziale e costitutiva dell’organizzazione e del correlato pubblico servizio¹⁰.

La disciplina di rango primario, che definisce consistenti capitoli dello *status* del personale docente delle Università, continua a caratterizzarsi, non a caso, per la strumentalità rispetto all’esercizio di libertà costituzionalmente garantite nelle sedi in cui si svolgono ricerca scientifica e corsi d’insegnamento. Questa salda correlazione, ben presente in dottrina¹¹, è stata costantemente sottolineata dalla Corte costituzionale e, anche quando si è occupata dell’ormai abrogato istituto del fuori ruolo dei professori universitari, essa ha tenuto a rimarcare che questi ultimi, pur non essendo più titolari di cattedra, conservavano comunque un ulteriore, “autonomo, unitario e ben definito *status* professionale, collegato al successivo collocamento in quiescenza, ma da questo distinto”, al fine di portare a compimento le attività didattiche, scientifiche e di ricerca intraprese¹².

Anche l’aspettativa obbligatoria (o d’ufficio), espressamente prevista per i professori ordinari per i motivi elencati all’art. 13 del d.P.R. n. 382 del 1980, depone nel medesimo senso: la giustificazione dell’istituto riposa, infatti, nell’impossibilità di adeguato adempimento delle attività universitarie contemporaneamente all’assolvimento dei compiti connessi alla carica elettiva, mandato o ufficio, cui il docente sia eventualmente chiamato in costanza di servizio¹³. Se la *ratio* consiste, dunque, nel dovere di svolgere col massimo impegno l’insegnamento e la ricerca scientifica, sarebbe, tuttavia, singolare che dalla disciplina siano esclusi i professori associati, ai quali è riconosciuta pari libertà didattica e di ricerca. L’aspettativa comporta il mantenimento di una limitata partecipazione alla vita accademica, permettendo sia una certa attività didattica (ma non la titolarità di un corso ufficiale d’insegnamento), sia la ricerca e anche l’accesso a eventuali fondi, così da poter essere ben distinta dal collocamento fuori ruolo degli ordinari in materie giuridiche, ai quali, da giudici della Corte costituzionale o componenti del Consiglio Superiore della

¹⁰ Spunti in tal senso possono cogliersi negli interventi di S. Fois (p. 69) e di V. Onida (p. 102 s.), raccolti nel volume del Convegno dell’A.I.C. su *L’autonomia universitaria* (Bologna, 25-26 novembre 1988), Padova, 1990.

¹¹ F. Modugno, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e Soc.*, 1978, 757.

¹² Cfr. l’art. 2, comma 434, della l. n. 244 del 2007, secondo cui, a decorrere dal primo gennaio 2010, il periodo di fuori ruolo dei professori universitari precedente la quiescenza è definitivamente abolito. Al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 236 del 2009 ne ha sancito l’illegittimità, nel regime transitorio, nella parte in cui la previsione si applicava ai professori universitari per i quali era stato disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo e che avevano iniziato il corso del relativo periodo.

¹³ In merito, Corte cost., sent. n. 158 del 1985.

Magistratura, sono preclusi altri impieghi pubblici o privati e, “senza eccezioni”¹⁴, nel contempo non possono insegnare¹⁵.

La strumentalità dello stato giuridico dei docenti rispetto alle libertà accademiche connota anche l’istituto dell’aspettativa c.d. facoltativa, che può essere autorizzata dall’Ateneo, a domanda dell’interessato e per un periodo massimo di cinque anni anche consecutivi e senza assegni, per svolgere attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento economico e previdenziale (art. 7, comma 1, l. n. 240 del 2010). Non a caso, le Università dispongono di un margine di apprezzamento discrezionale nella valutazione delle relative istanze, essendo tenute a comparare – come è stato sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa – “una serie di interessi diversi (soggettivamente e oggettivamente) e potenzialmente confliggenti, ricercando una soluzione ragionevole ed equilibrata tra le aspirazioni e le inclinazioni dei singoli docenti e le esigenze organizzative legate alla didattica e alla formazione degli studenti”¹⁶.

Si può, allora, apprezzare il carattere sensibile, per così dire, che connota la disciplina sullo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari, i quali esprimono quella frazione della comunità scientifica generale (e, in tal senso, depone il carattere del tutto “libero” delle attività contemplate al primo comma dell’art. 33 Cost.) che opera mediante modalità amministrative istituzionalizzate, la cui definizione, in termini di diritti e di doveri, non può che coniugare le esigenze dell’organizzazione pubblica con la sfera dei singoli titolari delle sottese libertà fondamentali¹⁷.

¹⁴ P. Calamandrei, *Si mette in pericolo la costituzionalità della Corte costituzionale*, in *Opere Giuridiche*, v. X., Roma, 2019, 539, ebbe a sottolineare che “fra l’esercizio di questa alta funzione costituzionale e l’insegnamento deve esservi incompatibilità senza eccezione”.

¹⁵ Cfr. Cons. St., Sez. VI, sent. n. 7945 del 2003. Ai sensi dell’art. 5 della l. n. 705 del 1985, i professori di ruolo nominati giudici della Corte costituzionale o componenti del Consiglio superiore della magistratura sono collocati fuori ruolo giusta l’art. 7, terzo e quarto comma, della l. 11 marzo 1953, n. 87, come modificato dall’art. 27 della l. 18 marzo 1958, n. 311, e, pertanto, non possono neppure far parte di commissioni giudicatrici di concorso, né ricoprire cariche universitarie.

¹⁶ Più di recente, Cons. St., Sez. VI, n. 4632 del 2021.

¹⁷ A. Orsi Battaglini, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova 1990, ora anche in *Scritti giuridici*, Milano, 2007, 1410, rimarca come “la soluzione amministrativa consiste nell’attribuire la qualificazione di scientificità ad organi dello Stato-amministrazione (...), gli organi del tipo descritto non sono «la» comunità scientifica ma sono Stato, pubblica amministrazione: sono, al più, espressione di quel diverso e più ristretto contesto che è la comunità scientifica conformata dalla legge attraverso particolari procedure e il cui operare non solo non coincide, ma può anche contrastare con quello della comunità scientifica «generale»”.

2. Segue: la riserva di legge statale e i “limiti” all’autonomia universitaria in materia di status del personale docente

I contenuti dell’autonomia universitaria vennero apprezzati dal Costituente nella consistenza desumibile dagli artt. 17 e 18 del Testo Unico del 1933, i quali, riconoscendo agli Atenei potestà normativa e organizzativa in materia di facoltà, scuole, corsi e seminari (in sostanza, la materia della didattica), non vi riconnettevano la disciplina dello stato giuridico del personale docente.

Ma se il previgente assetto può essere spiegato alla luce della natura giuridica delle Università, quali semplici organi dell’amministrazione statale, la medesima conclusione – a seguito della riconosciuta autonomia universitaria a livello costituzionale – risulta avvalorata, adesso, sulla base di una ben diversa giustificazione.

Sebbene lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari sia rimasto nella disponibilità del legislatore statale, che lo disciplina (dopo la riforma del Titolo V) in quanto afferente all’ordinamento e all’organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, comma 2, lett. g, Cost.), ogni tassello che compone la materia non è parte costitutiva dell’autonomia universitaria stessa¹⁸: anzi ne costituisce un “limite”. In definitiva, il bene tutelato in Costituzione con il riconoscimento del diritto di darsi ordinamenti autonomi “non attiene allo stato giuridico dei professori universitari”¹⁹.

La giurisprudenza amministrativa, dopo alcune iniziali incertezze, è giunta alla sicura conclusione che lo stato giuridico dei docenti universitari è attratto nella riserva di legge statale contenuta nell’art. 33, ultimo comma, avvertendo che l’autonomia universitaria “non opera in uno spazio libero da norme, ma è limitata perlopiù da fonti primarie attuative di principi costituzionali concernenti, tra l’altro, lo stato giuridico dei docenti”: un limite, dunque, che non può essere superato dalla potestà statutaria degli Atenei, come precisa, del resto, l’art. 16, comma 4, lett. d, della legge 9 maggio 1989, n. 168²⁰.

¹⁸ In questo senso, cfr. la sent. n. 22 del 1996 della Corte costituzionale.

¹⁹ Così, la Corte cost. nella sent. n. 145 del 1985 e, ancor prima, con la n. 51 del 1966. Più di recente, cfr. la n. 22 del 1996, cit., e la n. 310 del 2013.

²⁰ In base a tale disposizione, infatti, gli statuti devono comunque prevedere “l’osservanza delle norme sullo stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente”, ma ciò non può valere ad autorizzare la fonte di autonomia a innovare al riguardo (Cons. St., Sez. VI, sent. n. 696 del 2017 e la di poco successiva n. 3318 del 2017). Una precedente pronuncia del medesimo Supremo Consesso amministrativo (Sez. VI, n. 1789 del 2009) aveva, invece, sostenuto la possibilità di introdurre, attraverso la fonte statutaria, disposizioni incidenti sullo *status* dei docenti

La Costituzione, pertanto, preclude ai singoli Atenei di intervenire autonomamente in materia di *status* del personale docente, attesa la riserva di legge ivi contenuta²¹, dal cui svolgimento possono derivare, comunque, ulteriori estensioni degli ambiti rimessi alla competenza ordinamentale delle Università, potendosi quest'ultima esplicitare, in via generale, come autonomia didattica e scientifica (per quanto attiene all'istituzione, organizzazione e funzionamento delle strutture a tali fini deputate), oltre che amministrativa, finanziaria e contabile (art. 6, commi 1 e 5, l. n. 168 del 1989)²², ma ben potendo il legislatore trasferire alle singole sedi l'esercizio delle "funzioni relative allo stato giuridico ed economico" dei propri docenti, prima attribuite al Ministero²³, o addirittura individuare ulteriori spazi da demandare "alla competenza statutaria che prevale sulle altre norme di rango primario, salvo che queste non intendano espressamente innovare nella specifica materia"²⁴. Tanto vero che, a seguito di una ben precisa disposizione primaria (art. 4, comma 2, del D.L. n. 8 del 2002, convertito con modificazioni dalla l. n. 56 del 2002²⁵), agli statuti delle Università è stata

universitari: l'approccio in questione rinverrebbe "una puntuale conferma da un lato nella previsione di cui all'art. 6, comma 4, della l. 168 del 1989, cit. (il quale include le disposizioni in tema di stato giuridico del personale docente nell'ambito dell'autonomia universitaria, al fine di garantire la libertà di ricerca dei docenti e dei ricercatori nonché l'autonomia di ricerca delle strutture scientifiche) e, dall'altro, nella previsione di cui all'art. 16, comma 4, lettera d) della medesima legge, che demanda alla fonte statutaria (*inter alia*) la disciplina dello stato giuridico del personale docente, ricercatore e non docente, nel rispetto delle disposizioni di principio rinvenibili nell'ambito della disciplina nazionale in materia". In senso adesivo a tale ultima, ma poi superata, impostazione, in dottrina, L. Capaldo, *Lo stato giuridico del docente universitario e lo svolgimento del rapporto*, in *Il pubblico impiego non privatizzato*, v. V, *I professori universitari*, a cura di F. Carinci, V. Tenore, A. Dapas, L. Viola, Milano, 2010, 130. Avevano patrocinato, invece, la tesi oggi prevalente anche in giurisprudenza, G. Gentile, *Il personale*, in *L'ordinamento universitario, Giornale di diritto amministrativo*, Quaderni, 2006, 40, secondo cui la riserva di legge copre una serie di questioni attinenti allo stato giuridico dei docenti, la cui disciplina non è derogabile dagli Atenei, salvo a incorrere in "eccesso di potere statutario"; nonché R. Rota, *Le "regole" dell'autonomia universitaria. Brevi riflessioni sul cambiamento*, in *Astrid - Rassegna*, n. 35, 2006, 11, secondo la quale ricade nella competenza statale la fissazione dei "principi a garanzia della libertà di insegnamento e di ricerca, in potenziale conflitto con l'esercizio dell'autonomia normativa da parte degli Atenei, nonché lo stato giuridico e la disciplina del reclutamento dei professori e dei ricercatori".

²¹ La materia rappresenta non solo un campo di intervento da parte del legislatore statale ma pone anche "un limite esterno" all'autonomia degli Atenei (O. Sepe, *Università degli studi. I Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, v. XXXVII, agg. 2007, 8).

²² Così, Corte cost., n. 1017 del 1988.

²³ In tal senso, è intervenuto l'art. 5, comma 9, l. n. 537 del 1993, attribuendo alle Università di appartenenza le funzioni del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica concernenti lo stato giuridico ed economico dei professori universitari e dei ricercatori (fatte salve le competenze e le norme vigenti in materia di concorsi, nonché in materia di stato giuridico), da esercitarsi nelle forme statutarie. Queste competenze, tuttavia, rimangono marginali, rispetto alla disciplina sostanziale dello *status* di docente universitario, prevista dalla fonte primaria in modo unitario, "senza lasciare significativo spazio all'autonomia delle Università", come sottolinea O. Roselli, *Le fonti normative delle Università (una prima ricognizione)*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1996, 274.

²⁴ T.A.R. Lazio - Roma, Sez. III, n. 29 del 2014.

²⁵ La previsione è stata ulteriormente modificata dall'art. 8, comma 1, l. n. 183 del 2010; quest'ultimo prevede che "gli statuti delle Università disciplinano l'elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali. Nel caso di indisponibilità di professori di ruolo di prima fascia, l'elettorato passivo per la carica di direttore

attribuita la competenza di disciplinare il diritto di elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali e, dunque, la potestà di intervenire su un capitolo dello stato giuridico, che può comportare eventualmente (come è stato, ad esempio, previsto nel nuovo statuto dell'Università "La Sapienza" di Roma del 2012) la sospensione dal diritto di voto di coloro che siano risultati, anche parzialmente, inattivi nella ricerca, ovvero che abbiano riportato un giudizio negativo nell'attività didattica, validato dal Nucleo di valutazione, salvo il riacquisto dell'elettorato attivo al conseguimento di un giudizio positivo (art. 32, comma 2, lett. a)²⁶.

In tale contesto, l'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione svolge una funzione che potrebbe dirsi di "cerniera", attribuendo alla legge la competenza a stabilire i "limiti" al diritto delle Università di "darsi ordinamenti autonomi"²⁷: il pluralismo degli "ordinamenti" deputati al progresso culturale, sociale ed economico della Repubblica, risulta, attraverso l'esercizio della richiamata riserva di legge in materia di stato giuridico del personale docente, riconducibile a coordinamento²⁸ e unità²⁹.

La connotazione unitaria del sistema è assicurata dalle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n, Cost.)³⁰, non meno, dunque, che dall'assetto relativo allo stato giuridico dei professori e ricercatori universitari, pur se inquadrati nelle Università c.d. libere. Queste ultime ricevono dalla legge una sostanziale equiparazione: e ciò investe, oltre alle modalità di

di dipartimento è esteso ai professori di seconda fascia. L'elettorato passivo è altresì esteso ai professori di seconda fascia nel caso di mancato raggiungimento per due votazioni del *quorum* previsto per la predetta elezione".

²⁶ In questi termini, Cons. St., Sez. VI, n. 1929 del 2015. In ordine alla giurisdizione, "la materia dell'elettorato (attivo e passivo) a cariche accademiche nelle Università inerte allo stato giuridico degli appartenenti alle singole categorie di volta in volta interessate e, quindi, per ciò che concerne i professori universitari, rientra nell'ambito del disposto di cui all'art. 3 D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, con conseguente giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 63, comma 4, della normativa citata", T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I, n. 526 del 2020.

²⁷ Sul contenuto della legge-limite, in rapporto alle fonti universitarie, sia consentito richiamare il nostro *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992, 108 ss. A. Poggi, *L'autonomia funzionale degli enti*, in *Altalex*, 2008, precisa che spetta "al legislatore statale la responsabilità (e non il diritto) di limitare legislativamente l'autonomia universitaria, sia sotto il profilo organizzativo, sia con riguardo all'aspetto funzionale".

²⁸ Lo Stato, in quanto portatore di interessi e di indirizzi generali, attraverso la fonte legislativa "coordina" i singoli ordinamenti universitari (così, N. Occhiocupo, *Costituzione e autonomia normativa delle università*, in *Il Foro It.*, 1990, V, 259).

²⁹ Anche la Corte costituzionale insiste sul carattere "unitario" della pubblica istruzione, in cui le Università "sono i luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza «nei vari rami del sapere» (sentenza n. 7 del 1967) e alla formazione della persona e del cittadino" (sent. n. 42 del 2017). R. Balduzzi, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 2/3.2004, 269, osserva che la *ratio* di questa riserva di legge si può rinvenire "nell'esigenza di impedire che l'autonomia dell'ordinamento universitario, non assimilabile ai pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost. (per i quali la legge deve limitarsi a porre le regole necessarie per assicurare imparzialità e buon andamento, il resto potendo essere demandato alla potestà regolamentare), si trasformi in separatezza".

³⁰ In argomento, A. Iannuzzi, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *www.federalismi.it*, n. 24/2010.

reclutamento, anche la natura pubblicistica del rapporto d'impiego dei rispettivi docenti, “uguali per funzioni e prerogative inerenti all'ufficio” a quelli degli Atenei statali³¹. Nelle Università libere, che possono essere confessionali o comunque ideologicamente caratterizzate, tuttavia, la libertà d'insegnamento – pienamente garantita nelle istituzioni statali – incontra quei limiti che possono essere necessari per realizzarne le specifiche finalità, come il Giudice costituzionale ha tenuto a rimarcare in una nota sentenza del 1972, puntualizzando che le nomine (ancorché subordinate al gradimento della competente autorità ecclesiastica) non integrano violazione della libertà d'insegnamento, “perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivide”³².

All'interno della cornice costituzionale, il d.P.R. n. 382 del 1980 (che, com'è noto, ha istituito il ruolo dei ricercatori universitari) ha riordinato la materia sulla base del principio di unitarietà della funzione docente, anche se quest'ultima è stata articolata in fasce, cui è assicurata, comunque, uguale garanzia di libertà didattica e di ricerca (artt. 1 e 16). La distinzione dei compiti e delle responsabilità appartenenti alle due fasce ha superato il vaglio di legittimità costituzionale, poiché entrambe sono rivolte a compiti di didattica che l'istituzione universitaria fornisce agli studenti a mezzo di tutti i propri docenti; una distinzione di *status* – in deroga al modello previsto per i professori ordinari, a mente dell'art. 22 dello stesso d.P.R. del 1980 – può essere, semmai,

³¹ Si rammenta che l'art. 1 della l. 29 luglio 1991, n. 243, stabilisce che le Università non statali legalmente riconosciute “operano nell'ambito delle norme dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione e delle leggi che le riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili”. Al riguardo, la Corte di cassazione (cfr. Sez. Un. civ., n. 5054 del 2004) esprime il consolidato orientamento secondo cui “la principale differenza tra le Università libere e quelle statali si coglie sotto l'aspetto finanziario, in quanto le prime non gravano sul bilancio dello Stato o vi gravano in minor misura delle seconde (cfr. artt. 2 e 3, R.D. n. 1592 del 1933; v. anche l'art. 1, R.D.L. 20 giugno 1935 n. 1071), ma per il resto esiste una larga coincidenza di natura e di disciplina nel senso suindicato. Basti pensare, quanto all'elemento finalistico, che l'art. 1 del citato R.D., dopo aver enunciato, nel comma primo, il principio che l'istruzione superiore ha per fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni (sul presupposto, ovviamente, di un titolo di studio avente valore legale), dispone, nel comma secondo, che essa è impartita nelle Università statali e in quelle libere (categoria, quest'ultima, alla quale appartiene ogni Università il cui ordinamento sia conforme alle norme del T.U.: art. 198), alle une e alle altre quindi affidando a pari titolo il perseguimento di quel fine; e statuisce nel comma terzo, con riguardo a entrambe le categorie di Università, che esse hanno personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare, nei limiti stabiliti dal presente T.U. e sotto la vigilanza dello Stato”. Per l'affermazione dei medesimi principi, più di recente, cfr. Cons. St., Sez. VI, n. 3043 del 2016.

³² In aderenza alla ricordata sentenza della Corte n. 195 del 1972, che si pronunciò sul caso Cordero, ha fatto seguito il Cons. St., Sez. VI, n. 1762 del 2005, che respinse il ricorso Lombardi Vallauri, ribadendo il peculiare *status* dell'Università Cattolica, i cui docenti possono essere nominati solo ove risulti il gradimento della competente autorità ecclesiastica. In argomento, L. Pedullà, *Autonomia universitaria e libertà d'insegnamento*, Troina, 2008, 75 ss.

giustificata in considerazione dell'organizzazione interna, che presenta responsabilità differenziate, alle quali può ragionevolmente corrispondere una diversificazione nell'assolvimento di incombenze di direzione o di coordinamento da parte dei professori di prima fascia³³.

3. La “inamovibilità” e il parallelo con la funzione giurisdizionale

La garanzia di inamovibilità rappresenta, senza dubbio, uno snodo basilare nel collegamento tra libertà fondamentali, istituzioni universitarie e servizio da queste erogato attraverso il proprio corpo docente.

La “legge Casati” aveva riconosciuto una stabilità rafforzata ai professori, i quali non potevano essere né sospesi, né rimossi dalle funzioni, se non in casi di eccezionale gravità (art. 105, l. n. 3725 del 1859)³⁴. La prerogativa mirava, sin dall'ora, ad assicurare l'indipendenza e l'imparzialità dell'insegnamento universitario³⁵, nonostante spettasse all'autorità regia provvedere alla scelta del Rettore e al Ministro la designazione dei Presidi, da effettuare comunque tra esponenti della comunità accademica³⁶.

La mancanza di una precisa disposizione di diritto positivo che sancisse l'inamovibilità del personale docente – nonostante le speciali forme e i casi, predefiniti dalla legge, affinché se ne potesse determinare la cessazione dal rapporto di pubblico impiego³⁷ – fece seriamente dubitare che

³³ Così, Corte cost., sent. n. 990 del 1988. L'art. 16 del d.P.R. n. 382 del 1980 riserva, com'è noto, ai professori ordinari le funzioni di rettore, preside di facoltà, direttore di dipartimento e di consiglio di corso di laurea, nonché le funzioni di coordinamento dei corsi di dottorato di ricerca e le funzioni di coordinamento tra i gruppi di ricerca; riserva di norma ai medesimi la direzione degli istituti, delle scuole di perfezionamento e di specializzazione e delle scuole dirette a fini speciali, sebbene, in caso di motivato impedimento degli stessi, la direzione di detti istituti e scuole può essere affidata a professori associati, secondo una disciplina ritenuta dalla Corte conforme al principio di uguaglianza, avendo “il legislatore (...) individuato migliore garanzia, per l'assolvimento delle funzioni direttive e di coordinamento, nella figura dell'ordinario, acquisita alla istituzione universitaria dopo una più severa selezione, intesa ad identificare una personalità scientifica pienamente matura”.

³⁴ Come, in particolare, l'aver compiuto “atti contrari all'onore” e, dunque, essere incorsi nella “perdita della pubblica considerazione; l'aver coll'insegnamento o cogli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l'ordine religioso e morale, e tentato di scalzare i principii e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato; l'aver infine, malgrado replicate ammonizioni, persistito nell'insubordinazione alle autorità, e nella trasgressione delle leggi e dei regolamenti concernenti l'Università” (art. 106, l. cit.).

³⁵ V.E. Orlando, *Principi di diritto amministrativo*, Firenze, 1915, 127-128.

³⁶ Sul punto, S. Battini, *La nuova governance delle Università*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 379.

³⁷ I professori non potevano essere collocati a riposo a discrezione dell'amministrazione, ma cessavano dal servizio con il raggiungimento di un limite di età, che rappresentava comunque il limite normale di una feconda e produttiva operosità (art. 110 del T.U. sull'istruzione superiore 31 agosto 1933, n. 1592); potevano essere allontanati dal servizio

la garanzia fosse ancora presente, soprattutto in considerazione della facoltà del Consiglio dei Ministri (organo, per di più, estraneo alla gerarchia amministrativa di settore) di dispensare dal servizio i professori per motivi d'incompatibilità con i dettami dell'ideologia ufficiale, esclusivamente valutata dal Governo³⁸.

Con notazioni non prive di ambiguità, la giurisprudenza osservò, per un verso, come, in base all'art. 276 del T.U. delle leggi sull'istruzione superiore del 1933³⁹, i docenti potevano essere dispensati dal servizio quando, per manifestazioni compiute in ufficio o al di fuori, non avessero dimostrato il fedele adempimento dei propri doveri, ovvero dissentito dalle direttive politiche generali del Governo; e, inoltre, che a mente dell'art. 110, ult. co., del medesimo Testo Unico, il Ministro per l'educazione nazionale poteva procedere alla dispensa dal servizio dei professori che, pur non avendo raggiunto i limiti di età, non erano più in grado di adempiere con sufficiente rendimento le loro mansioni; ma avvertiva, al contempo, che la prima disposizione "altro non è se non una manifestazione del vincolo di fedeltà politica comune a tutti i dipendenti statali, qualunque sia il loro stato giuridico"; e, in relazione alla seconda, che se anche l'art. 5 del R.D. n. 1071 del 1935 aveva fatto venir meno l'obbligo per il Ministro⁴⁰ di udire il parere del Consiglio superiore dell'educazione nazionale e di uniformarsi dunque al giudizio dei "pari", questa innovazione derivava, ad avviso degli stessi giudici amministrativi, da una previsione di carattere generale che "non sembra abbia avuto la specifica finalità di modificare lo stato giuridico dei professori universitari"⁴¹.

Nonostante tali incertezze, il Consiglio di Stato, negli anni '40, riferiva ai docenti universitari la qualifica di "funzionari inamovibili", quale peculiare garanzia della libertà di insegnamento

per effetto di sanzioni disciplinari, ma queste non potevano essere inflitte se non su conforme parere di una Corte di disciplina (art. 89, T.U. cit.); non era applicabile la dispensa dal servizio per scarso rendimento, ma soltanto nell'interesse del servizio (art. 51, R.D. 30 dicembre 1923, n. 2960, sostituito con R.D. 6 gennaio 1927, n. 57); relativamente alla possibilità del trasferimento dalla sede, gli stessi godevano di garanzie del tutto peculiari rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici, atteso che esso poteva normalmente aver luogo soltanto con il loro consenso (art. 93 e, per le Università "libere", artt. 207 e 208 del T.U. cit.), dal quale si poteva prescindere in casi eccezionali e cioè quando la loro permanenza nell'istituto al quale appartenevano fosse ravvisata comunque incompatibile e, comunque, con la garanzia di un provvedimento da adottarsi per decreto reale, sentito il Consiglio dei Ministri (art. 6, ult. co., R.D. n. 1071 del 1935).

³⁸ C. Vitta, *Inamovibilità. Diritto pubblico*, in *Nov.mo Dig. Ital.*, v. VIII, Torino, 1962, 487 s.

³⁹ La disposizione sarà abrogata dal D.lgs. Lgt. 5 aprile 1945, n. 238.

⁴⁰ Articolo abrogato dall'art. 5, D.lgs. Lgt. 5 aprile 1945, n. 238, per quanto concerneva la facoltà attribuita al Ministro della pubblica istruzione di sostituire la propria iniziativa a quella delle autorità accademiche.

⁴¹ Cfr. Cons. St., IV sez., 24 settembre 1941, n. 302 (Pres. Rocco, Est. Piccardi), in *Giur. It.*, III, 122 ss.

contemplata nell'art. 85 dello stesso Testo Unico del 1933⁴². Il corpo accademico, in sostanza, pur svolgendo una funzione imputabile allo Stato – che vi riconnetteva uno dei propri compiti essenziali – non poteva rispondere alle proprie finalità se non in quanto l'attività stessa fosse posta in essere come libera manifestazione e responsabilità diretta del docente, chiamando in gioco – nel ragionamento del supremo organo di giustizia amministrativa – perfino un'analogia con l'esercizio della funzione giurisdizionale: “come la sentenza, pur essendo emanata in nome della suprema autorità dello Stato, trae il suo valore morale, al quale si riconnette la sua efficacia giuridica, dalla coscienza individuale del giudice, così l'insegnamento impartito da una pubblica cattedra tradirebbe la sua stessa essenza e le finalità alle quali è destinato ove non fosse libera manifestazione dell'intelletto e della scienza individuali del docente”⁴³.

Rispetto alle altre pubbliche funzioni, in costanza delle quali il titolare s'immedesima con l'ente a cui appartiene, nella funzione giurisdizionale, così come in quella del professore universitario, si reputavano più tenui i vincoli di subordinazione tra superiore e inferiore, i controlli e ogni altro mezzo tecnico, essendo in tutti gli altri settori del pubblico impiego, invece, volti ad assicurare “la rispondenza dell'attività individuale alla volontà impersonale dell'ente per il quale il singolo agisce”⁴⁴. Ma, se la “stabilità” poteva rilevare, sul piano dell'ordinamento amministrativo, quale condizione per salvaguardare la semplice “tranquillità” dell'impiegato, la “inamovibilità dalla sede e dal singolo ufficio” – come fece notare Vittorio Emanuele Orlando a commento della decisione del Consiglio di Stato sopra richiamata⁴⁵ – doveva soddisfare un'esigenza pertinente alla natura propria della funzione docente e, per questo, “va ricondotta a un interesse pubblico che si manifesta nella sfera *costituzionale*”⁴⁶ e, soprattutto per “chi serve la scienza”, l'inamovibilità valorizza, così, la libertà individuale e non soltanto un interesse generale dello Stato⁴⁷.

La sottolineatura della connotazione d'indipendenza della funzione del professore universitario, assimilata in epoca statutaria alla inamovibilità del giudice (art. 69 St. Alb.), corrobora la connotazione pubblicistica del relativo *status* professionale, rispetto al quale il richiamo a quel

⁴² Il citato art. 85 disponeva che “Ai professori è garantita libertà di insegnamento, ma essi hanno l'obbligo di uniformarsi alle deliberazioni della Facoltà o Scuola, per quanto concerne il coordinamento dei rispettivi programmi”.

⁴³ Cfr., ancora, Cons. St., IV sez., 24 settembre 1941, n. 302, cit., 130.

⁴⁴ Cfr., Cons. St., cit.

⁴⁵ V.E. Orlando, *Definizioni teoriche in tema di inamovibilità*, in *Il Foro It.*, 1942-XX, 97 ss., a commento della pronuncia n. 302 del 1941, citata.

⁴⁶ Il termine è riportato in corsivo dall'Autore.

⁴⁷ V.E. Orlando, *Definizioni teoriche in tema di inamovibilità*, cit., 100.

principio costituzionale era, evidentemente, evocato quale argine a difesa della sfera individuale nell'insegnamento e nella ricerca universitaria.

La proposta di introdurre nel testo costituzionale del 1948 la inamovibilità dei professori universitari – in parallelo con quella dei magistrati (art. 107 Cost.) – non ebbe, tuttavia, seguito⁴⁸: prevalse la convinzione che fosse conveniente mantenere integralmente in capo al legislatore la disciplina dello stato giuridico dei professori di ruolo⁴⁹, tanto che la proclamazione dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost. fu ritenuta assorbente della garanzia d'inamovibilità⁵⁰.

4. Segue: i corollari del principio di inamovibilità

Nell'ordinamento prerепubblicano la condizione del personale docente era connotata da una salda immedesimazione nell'organo statale in cui lo stesso era incardinato, per di più rafforzata dal giuramento di fedeltà al regime fascista imposto dal Regio Decreto n. 1227 del 1931: il previgente assetto risulta, adesso, del tutto incompatibile con la condizione di ente autonomo che le Università hanno conseguito in conseguenza del riconoscimento costituzionale, che darebbe luogo, per di più, ad una vera e propria formazione sociale⁵¹.

La “separatezza” degli Atenei rispetto agli indirizzi degli organi di governo rappresenta la precondizione affinché i compiti rimessi ai professori e ai ricercatori non abbiano a subire inframmettenze devianti di natura politica o di qualsiasi altra provenienza⁵²: è in questo senso che la garanzia d'inamovibilità costituisce un essenziale corollario dell'autonomia universitaria

⁴⁸ In tale direzione andava l'emendamento all'art. 27 del progetto (poi divenuto l'art. 33), proposto dagli On. Leone, Bettiol e Medi, nonché un altro, di poco successivo e tendente a riconoscere l'autonomia funzionale delle Università accanto alla inamovibilità del corpo docente, a firma degli On. Martino, Labriola, Della Seta, Caronia, Lucifero e Corbino, per i quali cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 24 aprile 1947, 3315.

⁴⁹ Nei termini su riferiti si espresse Dossetti, *Atti dell'Assemblea Costituente*, seduta del 29 aprile 1947, 3371.

⁵⁰ Questa conclusione traspare dall'intervento dell'On. Tupini nella stessa seduta del 29 aprile, 3372: “infatti, se le università sono autonome, i professori ne risulteranno liberi, e quindi inamovibili”, ma anche dalle parole di Giovanni Leone, il quale ritirò il proprio emendamento, sottolineando come fosse “discutibile trattarsi di materia da disciplinare nella Costituzione”, per altro essendo “concordemente riconosciuta l'inamovibilità dei professori di ruolo delle università, vigente per antica tradizione, che neppure il fascismo tentò di scalfire”.

⁵¹ L. Mazzaroli, *Professori universitari, Università e garanzia costituzionale dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost.*, n.1/1997, 78, 86, il quale sottolinea, alla luce delle norme costituzionali, la qualità di “singolare formazione sociale” della Università, intesa come collettività culturale, precisando trattarsi di “ente di cultura a struttura associativa”.

⁵² Su tali profili sia consentito rinviare, ancora, al nostro *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, cit., 13 s.

costituzionalmente garantita⁵³. Nella nuova cornice costituzionale, non a caso, i docenti non possono essere tenuti a prestare giuramento, come ha sancito la legge n. 311 del 1958 (art. 5, comma 1), in netta discontinuità col passato regime⁵⁴.

Essi, comunque, sono assistiti dalla inamovibilità sia dalla sede, potendo essere trasferiti, ma solo con il loro consenso, a un posto della stessa o di altra materia nella medesima o in altra sede universitaria, alle condizioni e con le modalità prescritte dalle norme in vigore; sia dall'ufficio e, si potrebbe dire, adesso, non più tanto dalla titolarità dell'insegnamento⁵⁵, quanto dal settore concorsuale nel quale il Rettore ha inquadrato il professore e il ricercatore con apposito decreto⁵⁶ – avente natura ricognitiva, se per detto settore è prevista la corrispondenza univoca a uno dei settori scientifico-disciplinari (che raggruppano gli insegnamenti in base a criteri di omogeneità scientifica e didattica) – ai fini dell'attribuzione successiva, con il rispettivo consenso, delle funzioni didattiche (artt. 14 e 15, l. n. 341 del 1990; art. 17, comma 99, l. n. 127 del 1997)⁵⁷, poiché, altrimenti, conformemente ai principi, l'inquadramento può avvenire soltanto a domanda dell'interessato⁵⁸.

La previsione, che rinviava ancora alle procedure di cui all'art. 93 del Testo unico del 31 agosto 1933, n. 1592, contenuta nell'art. 8 del d.P.R. n. 382 del 1980, è stata significativamente abrogata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 210 del 1998 e, pertanto, la competenza a espletare la copertura

⁵³ S. Raimondi, *Lo stato giuridico dei professori universitari tra autonomia statutaria e spinte corporative*, in *www.diritto.it*, 2001.

⁵⁴ Al riguardo, A. Dapas - L. Viola, *Il rapporto di lavoro dei docenti universitari*, in *Il pubblico impiego non privatizzato*, v. V, *I professori universitari*, cit., 15.

⁵⁵ Così prescriveva l'art. 5 della l. n. 311 del 1958, cit., e, al riguardo, cfr. le notazioni di M. Mazziotti di Celso, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. e Soc.*, 1980, 243.

⁵⁶ L'art. 15 della l. n. 240 del 2010 prevede, adesso, che “il Ministro, con proprio decreto di natura non regolamentare, sentito il Consiglio universitario nazionale (CUN), definisce, secondo criteri di affinità, i settori concorsuali in relazione ai quali si svolgono le procedure per il conseguimento dell'abilitazione di cui all'articolo 16. I settori concorsuali sono raggruppati in macrosettori concorsuali. Ciascun settore concorsuale può essere articolato in settori scientifico-disciplinari, che sono utilizzati esclusivamente per quanto previsto agli articoli 16, 18, 22, 23 e 24 della presente legge, nonché per la definizione degli ordinamenti didattici di cui all'articolo 17, commi 95 e seguenti, della legge 15 maggio 1997, n. 127”. L'art. 17, comma 99, della l. n. 127 del 1997, ha disposto che con uno o più decreti del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, su proposta del Consiglio universitario nazionale, secondo criteri di affinità scientifica e didattica, si provveda all'accorpamento e al successivo aggiornamento dei settori scientifico-disciplinari, nell'ambito dei quali sono raggruppati gli insegnamenti, anche al fine di stabilire la pertinenza della titolarità ai medesimi settori, nonché i raggruppamenti concorsuali.

⁵⁷ Il necessario “consenso” dell'interessato, ai fini dell'attribuzione dei compiti didattici, è rimarcato da S. Mangiameli, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 211.

⁵⁸ In caso di mancata presentazione della domanda entro i termini previsti, il Rettore dispone comunque l'inquadramento, sentito il Dipartimento di afferenza dell'interessato. Più di recente, cfr. l'art. 2 del D.M. 30 ottobre 2015 n. 855, concernente “*Rideterminazione dei macrosettori e dei settori concorsuali*”, giusta gli artt. 15 e 16 della l. n. 240 del 2010.

dei posti vacanti e la nomina in ruolo di professori ordinari, associati e ricercatori è, com'è noto, ormai di pertinenza delle singole Università, le quali, con propri regolamenti, stabiliscono le procedure per la copertura di detti posti anche mediante trasferimento, o per mobilità nell'ambito della stessa sede, in attuazione di puntuali deliberazioni adottate dagli organi accademici, sancite con un provvedimento del Rettore che presenta carattere di definitività. Più di recente, la legge n. 240 del 2010, nel quadro del progetto di ottimizzazione di strutture e risorse e in attuazione dei procedimenti di federazione o fusione di Atenei, ha previsto che il progetto stesso disponga anche in ordine alle procedure di mobilità di professori e ricercatori: in particolare, l'eventuale trasferimento non può prescindere dall'espletamento di apposite procedure di mobilità su istanza degli interessati (art. 3, comma 5)⁵⁹. Il successivo art. 7 detta norme in materia di aspettativa, sempre a domanda (comma 1), nonché d'incentivazione alla mobilità interuniversitaria, consentendo trasferimenti di professori e ricercatori, sempre comunque con il loro consenso, attraverso lo scambio contestuale anche tra soggetti con qualifica diversa e l'assenso delle Università interessate, nei limiti delle rispettive facoltà assunzionali⁶⁰.

La prerogativa dell'inaffidabilità non è un privilegio fine a se stesso, ma soddisfa un interesse, potrebbe dirsi necessitato dalla stessa Costituzione, inerente all'esercizio delle funzioni dei docenti e, dunque, può essere fatto valere anche per contrastare l'esplicazione dell'autonomia universitaria, come la giurisprudenza amministrativa non aveva mancato di evidenziare nel caso di soppressione di una facoltà e di contestuale istituzione di un'altra (ma il principio si ritiene estensibile alla trasformazione di un corso di laurea in una medesima facoltà), non potendo il docente optare per un posto non più esistente in quanto appartenente a facoltà o corso di laurea soppressi⁶¹. Per altro, la Corte costituzionale ha considerato immune da vizi di legittimità per supposto contrasto con il principio di "autodeterminazione del corpo accademico" – implicato nell'autonomia ordinamentale riconosciuta nell'art. 33, ultimo comma, Cost. – una legge che aveva ragionevolmente disposto un

⁵⁹ Solo in caso di esito negativo delle procedure, il Ministro può provvedere, con proprio decreto, al trasferimento del personale interessato disponendo, altresì, in ordine alla concessione agli interessati di incentivi finanziari a carico del fondo di finanziamento ordinario, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze.

⁶⁰ Il comma 3 dell'art. 7 della l. n. 240 2010 è stato così modificato dal D.L. n. 76 del 2020, art. 19, comma 1, lett. c), convertito in l. n. 120 del 2020,

⁶¹ Si veda, ad es., Cons. St., Sez. VI, sent. n. 3236 del 2001.

nuovo incardinamento di un rilevante numero di docenti, poiché essi già prestavano servizio, in via esclusiva, presso la sede universitaria che veniva eretta, per scorporo, a nuovo Ateneo⁶².

Un rapido cenno va compiuto allo *status* del ricercatore a tempo determinato, introdotto dall'art. 24 della legge n. 240 del 2010 (che ha avviato, di fatto, l'esaurimento del precedente ruolo a tempo indeterminato), la quale non sembra apportare una deroga ingiustificata al principio di inamovibilità, essendo il rapporto "a termine" – se rettammente applicato – volto a salvaguardare l'autonomia funzionale e di scelta delle istituzioni accademiche in aderenza alla modulazione temporale della ricerca scientifica, all'organizzazione dei corsi e, dunque, all'impiego del personale all'uopo reputato necessario nell'ambito della programmazione delle risorse da destinare a coloro che muovono i primi passi nella carriera universitaria, sperimentando le proprie attitudini alla ricerca scientifica⁶³.

5. Il regime di diritto pubblico: le ragioni del suo mantenimento

Nei sistemi d'istruzione superiore dell'Europa continentale, i docenti universitari sono inquadrati come dipendenti pubblici, le cui mansioni, così come il trattamento retributivo, non dipendono dalla contrattazione con i singoli Atenei.

L'art. 3, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, continua ad annoverare, tra il personale in regime di diritto pubblico, i professori e i ricercatori universitari (sia a tempo indeterminato, sia determinato⁶⁴), sottraendoli alla "privatizzazione" del rapporto di lavoro⁶⁵.

⁶² La Corte costituzionale, nella circostanza (sent. n. 1017 del 1988), ha ritenuto che per il passaggio dall'Università di Padova all'Università di Verona non occorresse il consenso dei docenti titolari dei corsi delle Facoltà di medicina e chirurgia e di magistero già funzionanti in Verona, poiché ciò avrebbe comportato, per un verso, il rischio di lasciare "scoperte" talune e, al limite, anche tutte le materie insegnate nella sede di Verona, privandole, per giunta, dei relativi posti di ruolo, oggetto di "passaggio con" i rispettivi docenti, e, per un altro verso, il rischio di "addossare" ai corsi della sede di Padova altrettanti docenti, con i rispettivi posti, al di là delle effettive esigenze di quella sede e della sua popolazione studentesca.

⁶³ In argomento, M.D. Ferrara, *La ricerca a termine: problemi e prospettive del reclutamento dei ricercatori universitari*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2017, I, spec. 75. Vale la pena di segnalare che il Cons. St., Sez. VI, con le ordinanze 10 gennaio 2020 n. 240 e 10 aprile 2020 n. 2376, ha investito la Corte di giustizia UE della questione di compatibilità della disciplina italiana relativa allo *status* dei ricercatori universitari a tempo determinato con la direttiva comunitaria n. 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato.

⁶⁴ Tale ulteriore previsione è intervenuta con l'art. 22, comma 16, del D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

⁶⁵ Cfr. l'art. 2, comma 5, del D.lgs. n. 29 del 1993. La ipotetica futura disciplina dovrà essere, comunque, conforme ai principi dell'autonomia universitaria, di cui all'art. 33 della Costituzione, e agli articoli 6 e seguenti della legge 9

La giustificazione del mantenimento (per i soli docenti e non per il personale tecnico-amministrativo⁶⁶) del regime pubblicistico non sembra rispondere unicamente all'esigenza che si provveda a una disciplina organica sullo stato giuridico⁶⁷: cosa che, per altro, non è avvenuta, poiché il legislatore ha preferito – come si è visto – intervenire a più riprese e secondo una logica frammentata, se si considera, per altro, che per la declaratoria dei diritti e doveri deve farsi ancora riferimento alla vigenza del Testo Unico del 1933⁶⁸.

Se un trattamento speciale possiede ancora un significato per coloro ai quali sono assegnate fondamentali funzioni dello Stato da espletare in condizioni di indipendenza⁶⁹ (come per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e agenti di polizia e i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero), sicché non sarebbe appropriato che questi divenissero “parti contrattuali” con lo Stato, del pari, il regime di diritto pubblico per la docenza universitaria e l'afferenza della disciplina del relativo *status* alla fonte legislativa rimangono pur sempre diretta garanzia delle sottese libertà fondamentali e di un compito fondamentale per la Repubblica, a mente dell'art. 9 della Costituzione⁷⁰. Una pressante interlocuzione contrattuale nel campo delle c.d. dinamiche salariali, infatti, aprirebbe ufficialmente l'ingresso alla politica, allentando inevitabilmente la posizione di indipendenza dell'intero corpo docente⁷¹.

Per tali ragioni, la disciplina del rapporto resta affidata alla “massima sintesi politica espressa dalla legge”⁷². L'esclusione del contratto individuale, quale fonte regolatrice, comporta che la prestazione lavorativa e le condizioni del suo assolvimento prescindano da regole definite *ex post* e

maggio 1989, n. 168, e successive modificazioni ed integrazioni, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

⁶⁶ In ordine a questa distinzione, M. Cammelli, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 177.

⁶⁷ Può essere utile segnalare che, con Decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca n. 760/2018, è stata nominata la *Commissione per la redazione del Codice della legislazione scolastica, universitaria, dell'alta formazione artistica musicale e coreutica e della ricerca*, presieduta da V. Tenore, avente il compito di provvedere al riordino, alla semplificazione e alla codificazione delle relative disposizioni mediante un Testo Unico. In particolare, lo svolgimento di tale attività, concernente specificatamente la materia dell'Università, è stata affidata a una delle quattro Sezioni in cui si articolava la medesima Commissione, ovvero alla Sezione Università, coordinata da R. Morzenti Pellegrini e composta da C. Bellantoni, L. Carbone, G. Cerracchio, F. Cortese, E. Franzini, T. Frittelli, M. Mazzaglia, E. Massimilla, V. Palomba, L. Pievani, G. Piperata, G. Pizziconi, G. Recinto, G. Silipo, V. Tedesco, G. Terracciano, A. Uricchio, A. Vivolo.

⁶⁸ In questi termini anche la giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda, ad es., la sent. n. 14 del 1983).

⁶⁹ F. Carinci, *La riforma del pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 192.

⁷⁰ Cfr. il punto 4.1.1. del *Considerato in diritto* della sent. n. 313 del 1996 della Corte costituzionale.

⁷¹ Sulla problematica della contrattualizzazione, approfonditamente, R. Calvano, *I professori universitari tra riforma strisciante dello Stato giuridico e processi di valutazione. “Sorvegliare e punire”?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

⁷² Così, la Corte costituzionale nella sentenza n. 309 del 1997, concernente la privatizzazione del pubblico impiego.

per di più differenti da sede a sede e, dunque, dall'esercizio dei poteri direttivi e organizzativi del datore di lavoro che intercettino l'indipendenza dell'insegnamento e la libertà della ricerca scientifica e, quindi, con esse, una rilevante quota dello stato giuridico: un assetto del genere è chiaramente incompatibile con la esplicazione piena dell'autonomia universitaria in questo specifico campo⁷³. Non a caso, il provvedimento di nomina, da cui prende origine lo *status*, rimanda alla legge generale quale momento fondativo di esso, la cui regolazione è, per così dire, frutto della "sintesi" cui il legislatore perviene tra lo spazio di autonomia accordata agli Atenei e le condizioni di esercizio delle libertà connesse, che sono da garantire per mezzo di un trattamento giuridico unitariamente connotato e non negoziabile di volta in volta.

Non è certo privo di rilievo, allora, che i professori universitari siano stati, unitamente ai magistrati, individuati tra le categorie di pubblici dipendenti che possono essere chiamati alle funzioni di giudice costituzionale o di componente del Consiglio Superiore della Magistratura (artt. 104 e 135 Cost.), ovvero nominati all'ufficio di consigliere di cassazione per meriti insigni (art. 106, comma 3, Cost.): e ciò non soltanto per specificità culturali (i meriti scientifici possono trovare adeguato sbocco nella nomina dei sanatori a vita, art. 59 Cost.), ma principalmente per la posizione costituzionale di indipendenza dal potere d'indirizzo politico che contraddistingue, nel suo complesso, l'impostazione del trattamento professionale, giustificando, del pari, il regime pubblicistico del relativo stato giuridico.

6. Segue: l'esclusività del rapporto di lavoro e i fondamenti costituzionali di esso

L'acquisto dello *status* avviene con l'accesso al ruolo per concorso – ma tale regola è derogabile dal legislatore per espresso disposto costituzionale (art. 97, ultimo comma, Cost.) – e le vicende successive trovano altrettanti limiti nell'esclusività del rapporto di servizio con l'Ateneo (art. 98 Cost.).

Sebbene la regola dell'accesso mediante concorso – che non è inconciliabile con l'autonomia universitaria, attesa la chiamata dei vincitori da parte delle singole sedi⁷⁴ – e il divieto di cumulo

⁷³ Cfr., al riguardo, le considerazioni di C. Mignone, *L'osservanza delle norme di stato giuridico come limite all'autonomia statutaria delle Università*, in *Dir. Amm.*, n. 2/1994, 148.

⁷⁴ P. Calamandrei, *La nomina dei professori: concorso o chiamata?*, in *Opere giuridiche*, v. II, Roma, 2019, 285.

degli impieghi pubblici possano subire talune deroghe (art. 65, comma 1, T.U. n. 3 del 1957), non pochi dubbi solleva l'interpretazione della disciplina speciale in materia di chiamata diretta di studiosi di "chiara fama"⁷⁵, avallata anche dal Consiglio di Stato, secondo cui i docenti che ne abbiano beneficiato conservano comunque il ruolo nell'Università straniera di provenienza stante la finalità di assicurare l'apporto di studiosi di fama internazionale attraverso l'attribuzione di un trattamento particolare⁷⁶, che però non sembra ragione convincente per superare il principio che vuole, per espresso disposto costituzionale, che i pubblici impiegati siano al "servizio esclusivo della Nazione" (art. 98, primo comma, Cost.). Per altro, l'incarico d'insegnamento all'estero assume rilievo come presupposto di detta chiamata e, pertanto, alla disciplina speciale non può farsi risalire anche la prosecuzione del rapporto con l'Ateneo estero: circostanza che, invece, dovrebbe integrare un'ipotesi, non di cumulo di impieghi, ma di incompatibilità assoluta, come tale non derogabile (art. 60, T.U. n. 3 del 1957)⁷⁷.

In aderenza alla medesima regola concorsuale, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'estensione dello stato giuridico proprio dei professori e dei ricercatori universitari a docenti di altre istituzioni che si occupano di formazione non può significare l'introduzione di un nuovo canale d'ingresso alla docenza accademica ove l'accesso al ruolo avvenga per nomina ministeriale (si trattava della Scuola nazionale dell'amministrazione, posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷⁸), poiché siffatta procedura cela una dipendenza dal potere politico, la separatezza dal quale rappresenta, invece, il nucleo essenziale e originario dell'autonomia universitaria⁷⁹.

⁷⁵ Cfr. l'art. 17, comma 112, l. 15 maggio 1997, n. 127 (che delegava il Ministro a definire i criteri per la chiamata diretta da parte delle Facoltà di eminenti studiosi, non solo italiani, che occupassero analoga posizione in Università straniere), e il D.M. 25 luglio 1997, che riporta il regolamento di attuazione.

⁷⁶ Cons. St., Sez. VI, n. 2910/2005.

⁷⁷ Spunti, in tal senso, possono trarsi da un recente orientamento del giudice amministrativo: cfr., T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV, n. 811 del 2014.

⁷⁸ Così dispone l'art. 2, comma 1, del D.lgs. 1 dicembre 2009, n. 178, recante *Riorganizzazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA)*, a norma dell'articolo 24 della L. 18 giugno 2009, n. 69.

⁷⁹ Nella circostanza, la Corte costituzionale ha rammentato (sent. n. 241 del 2019) che "il principio della libertà dell'insegnamento, caratteristico dell'ordinamento universitario, non tollera ingerenze di ordine politico o comunque ingerenze estranee alle premesse tecniche e scientifiche dell'insegnamento e che, in questa prospettiva, l'attribuzione agli stessi professori universitari del potere di scelta dei membri delle commissioni di concorso, assicurando il buon andamento dell'insegnamento universitario, rappresenta un progresso verso la realizzazione di quell'ordinata autonomia cui hanno diritto le istituzioni di alta cultura, le Università e le accademie, in applicazione dell'art. 33, ultimo comma della Costituzione (sentenza n. 143 del 1972; in senso analogo, anche sentenze n. 68 del 2011 e n. 20 del 1982, nonché l'ordinanza n. 95 del 1980, con la quale questa Corte si è autorimessa la questione di legittimità costituzionale decisa con la citata sentenza n. 20 del 1982)".

Se l’iniziativa non fosse stata opportunamente ritirata⁸⁰, un ulteriore *vulnus* alla autonomia sarebbe provenuto dalle c.d. cattedre Natta o “governative”⁸¹, ma non perché facesse, per esse, difetto la procedura concorsuale trattandosi di “chiamate dirette” di studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico e comunque ammesse nell’ordinamento universitario⁸², ma per via dell’assenza nella disciplina governativa d’attuazione (per altro mai intervenuta) di disposizioni che prevedessero il coinvolgimento degli Atenei nel procedimento di nomina dei membri delle commissioni di valutazione: il presidente di queste doveva essere individuato direttamente dal Governo e i due componenti dal presidente della commissione stessa sulla base di una rosa di nominativi fornita dall’ANVUR (anch’essa, per altro, di nomina governativa)⁸³.

Il richiamato principio di esclusività del rapporto d’impiego con l’Ateneo⁸⁴ attinge, anch’esso, a fondamenti di rango costituzionale (artt. 97, comma 2, e 98, comma 1, Cost.)⁸⁵, vincolando “al servizio esclusivo” il personale docente⁸⁶, tenuto al dovere di adempiere le proprie funzioni “con disciplina ed onore”, come rammenta il secondo comma dell’art. 54 della Costituzione, e all’imparzialità nell’operato che potrebbe essere offuscata a causa del contemporaneo esercizio di altre attività⁸⁷, determinando inevitabilmente derive e conflitti d’interessi, più o meno latenti, atti a pregiudicare le finalità delle istituzioni di appartenenza e, al tempo stesso, la trasparenza, l’imparzialità e la parità di trattamento nel pubblico servizio⁸⁸.

⁸⁰ Invero, soltanto con la legge n. 145 del 2018, art. 1, comma 788, sono state abrogate le disposizioni istitutive del “Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta”.

⁸¹ Queste “cattedre” sono state istituite dall’art. 1, comma 207, della l. 28 dicembre 2015, n. 208. La dottrina ha prontamente obiettato che “il dominio governativo della procedura cancella l’autonomia universitaria” (M. Luciani, *Ruolo della docenza universitaria*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2016, 32).

⁸² La particolare “chiamata diretta” è stata introdotta, per la prima volta, dall’art. 14 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 e, poi, è stata ulteriormente implementata. Si veda, al riguardo, l’art. 1, comma 9, della l. n. 230 del 2005.

⁸³ Nel senso evidenziato nel testo, si può rinviare al parere della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato n. 2303/2016 del 4.11.2016, nel quale, per altro, oltre alle menzionate criticità, si stigmatizzava l’omessa consultazione del mondo accademico nel corso dell’elaborazione del progetto governativo.

⁸⁴ Cass. civ., Sez. lavoro, n. 20582 del 2008.

⁸⁵ T.a.r. Lombardia, Sez. IV, n. 811 del 2014.

⁸⁶ Corte cost., n. 566 del 1989 e, più di recente, n. 241 del 2019.

⁸⁷ Cass. civ., Sez. lavoro, 6 febbraio 2019, n. 3467. In dottrina, A. Cariola, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, Milano, 1991, 254 ss., il quale sottolinea come il divieto di altre professioni e lavori pertiene, nel pubblico impiego, direttamente alla funzione esercitata, al fine di garantire imparzialità e buon andamento: principi che conferiscono adeguata copertura alla conformazione autoritativa del rapporto.

⁸⁸ Il profilo, derivante dallo stesso art. 33 Cost., è efficacemente evidenziato da G. Azzariti, *Per un’università “senza condizione”*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2009, avvertendo che “un’università che si pone al servizio di finalità e interessi politici, ovvero anche economici, è destinata a capitolare, ad arrendersi, a perdere la sua ragione di luogo per la costruzione del sapere”. In materia di conflitto di interessi nella selezione pubblica per il reclutamento universitario, anche alla luce del nuovo art. 6-bis l. n. 241 del 1990, è intervenuta la Delibera ANAC 1 marzo 2017, n.

Al medesimo principio di esclusività del rapporto di servizio – per garantirne l'imparzialità, l'efficienza e il buon andamento della pubblica amministrazione – si riconnette, infatti, il regime delle incompatibilità previsto, in via generale, dal Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato (d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, artt. 60 ss.). Questo è stato esteso dall'art. 53 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165⁸⁹, a tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non, salvo espresse deroghe, con la conseguenza che non è consentito ai docenti universitari lo svolgimento di attività professionali concomitanti e in concorrenza, che comportino interferenze con interessi estranei all'ufficio⁹⁰.

È pur vero che la disciplina delle incompatibilità si fonda, nella specifica legislazione universitaria (art. 11, d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382), anche sulla differenziazione tra docenti a tempo pieno e a tempo definito, risalente a ben quarant'anni addietro e, dunque, a un contesto in cui le linee di confine con attività, per così dire, “esterne” rispetto al preminente impegno didattico e di

209: sul tema, I.A. Nicotra, *Il conflitto di interessi come declinazione del principio costituzionale d'imparzialità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, 12.

⁸⁹ L'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165 del 2001, com'è noto, stabilisce che “i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti”. La disposizione, che costituisce il riflesso del dovere di fedeltà e di esclusività dei pubblici dipendenti, previsto dall'art. 98 della Costituzione (T.a.r. Lombardia Brescia, Sez. I, sent. 22 dicembre 2020, n. 909), è stata specificamente declinata – per i docenti universitari – dall'art. 11 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, secondo cui il regime a tempo pieno dei professori ordinari: “a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con la assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali; b) è compatibile con lo svolgimento di attività scientifiche e pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, nonché con lo svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale (...)”. Ai sensi dell'art. 6, comma 9, l. n. 240 del 2010, e in deroga al divieto di esercizio del commercio e dell'industria, i professori e i ricercatori universitari possono, tuttavia, costituire o entrare a far parte della compagine sociale di uno *spin-off* o di una *start-up* (artt. 2 e 3, D.lgs. n. 297 del 1999), come disciplinato dal D.M. 10 agosto 2011, n. 168. Quest'ultimo rimette alla potestà regolamentare degli Atenei gli specifici casi in cui i docenti non possono essere autorizzati a tali fini, quando “rivestano specifici ruoli all'interno dell'Ateneo, tali che il contemporaneo esercizio dell'attività di impresa possa compromettere l'autonomia nello svolgimento della funzione, ovvero determinare conflitti di interesse o situazioni di oggettiva difficoltà per lo svolgimento delle normali funzioni didattiche, di ricerca e istituzionali” (art. 4, comma 2).

⁹⁰ A. Saitta, *Art. 98 Cost.*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, II, 1917.

ricerca scientifica si mostravano molto più stringenti di quanto accada nella realtà odierna, che vede il sistema universitario e il corpo docente sempre più vicini al mondo delle imprese e delle professioni: tant'è che la legge n. 240 del 2010 ha espressamente consentito ai professori a tempo pieno, ampliando la previgente normativa, lo svolgimento di attività di “collaborazione scientifica e di consulenza”⁹¹. Ma è altrettanto innegabile che la valutazione della ricerca e della didattica si fonda ormai, più che nel recente passato, su parametri qualitativi di efficacia ed efficienza dei processi interni dell’organizzazione universitaria, oltre che sulla misurazione dei “prodotti scientifici” (l. n. 370 del 1999), che prescindono dal “tempo” dedicato alle attività istituzionali dai docenti, la cui progressione economica, per altro, dipende dall’operosità di essi⁹². Non a torto, dovendosi probabilmente ancora riservare ai tempopienisti l’accesso alle cariche accademiche, si è fortemente dubitato circa la persistente tenuta della distinzione tra impegno pieno e definito dei professori universitari e, sul punto, sembra auspicabile un intervento da parte del legislatore al fine di razionalizzare un tessuto normativo non più del tutto coerente⁹³.

In tale cornice si può inscrivere anche l’obbligo dei docenti che compongono le commissioni di concorso di dichiarare eventuali situazioni di incompatibilità, ai sensi degli artt. 51 e 52 del codice di procedura civile (l’art. 11, d.P.R. n. 487 del 1994, si applica anche alle procedure concorsuali di accesso alla docenza universitaria), le cui cause – come la giurisprudenza tiene a sottolineare – sono estensibili al settore universitario, in quanto afferenti a tutti i campi dell’azione amministrativa,

⁹¹ L’art. 6 della l. 30 dicembre 2010, n. 240, ha introdotto un regime più estensivo e articolato che, pur confermando, al comma 9, il divieto di attività libero professionale per professori e ricercatori a tempo pieno, prevede, al comma 10, che “i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del Rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l’Università di appartenenza, a condizione comunque che l’attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall’Università di appartenenza”. Sul significato delle locuzioni “attività libero-professionale” e “attività di collaborazione scientifica e di consulenza”, rispettivamente contenute ai commi 9 e 10 dell’art. 6, l. n. 240 del 2010, nonché in ordine al *discrimen* tra attività libero-professionale vietata e attività di consulenza consentita, rilevante ai fini della configurabilità della responsabilità amministrativa del professore universitario a tempo pieno, cfr. C. conti, sez. Lombardia, 3 febbraio 2020 n. 11.

⁹² Così dispongono gli artt. 6, comma 14, e 8 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché il regolamento di cui al d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232.

⁹³ In argomento, R. Santucci, *Libertà di ricerca e rapporto di impiego di ricercatori e docenti*, Napoli, 2017, 100 ss. Sulla diversità di stato giuridico tra docenti a tempo pieno e a tempo definito, cfr. Corte cost., n. 311 del 2010.

quale ulteriore applicazione del dovere costituzionale d'imparzialità⁹⁴. Specularmente, la legge n. 240 del 2010 ha introdotto limitazioni riferite alla situazione soggettiva dei possibili candidati alle procedure di chiamata, stabilendo che non possono parteciparvi coloro che abbiano un grado di parentela o di affinità, fino al quarto grado compreso, con un professore appartenente al dipartimento o alla struttura che effettua la chiamata ovvero con il Rettore, il direttore generale o un componente del consiglio di amministrazione dell'Ateneo (art. 18, comma 1, lett. b), avendo inteso, in tal modo, rafforzare, in termini assoluti e preclusivi, le garanzie di imparzialità nella selezione del corpo docente, lasciando tuttavia "fuori" il rapporto di *coniugio*, secondo un apprezzamento comunque ritenuto dalla Corte costituzionale non irragionevole⁹⁵.

Va aggiunto che la violazione della disciplina in tema di incompatibilità (art. 53, commi 7 e 7-bis, D.lgs. n. 165 del 2001) può configurare una fattispecie di responsabilità, non solo disciplinare, ma anche amministrativa a carattere risarcitorio e "tipizzata" per il docente universitario⁹⁶, il cui accertamento è rimesso alla giurisdizione contabile. Al riguardo, com'è noto, ai sensi dell'art. 28 Cost., la responsabilità personale, prima prevista soltanto per i magistrati, si estende a quanti agiscono per lo Stato⁹⁷ e, per questi ultimi, la Corte costituzionale, per altro, ha confermato la compatibilità della funzione giudiziaria espletata e dei principi di indipendenza e autonomia (artt.

⁹⁴ Dette cause di incompatibilità "sfuggono a ogni tentativo di manipolazione analogica (arg. ex Cons. St., VI, 3 marzo 2007 n. 1011; id., 26 gennaio 2009 n. 354; id., 19 marzo 2013 n. 1606) all'evidente scopo di tutelare l'esigenza di certezza dell'azione amministrativa e la stabilità della composizione delle commissioni giudicatrici. Tanto soprattutto per evitare interferenze o interventi esterni, preordinati, con effetto parimenti abusivo a quello dell'omessa astensione di chi versi in patente conflitto d'interessi, a determinare, mediante usi forzati o infondati di detti obblighi, una composizione gradita o intimorita dell'organo giudicante" (Cons. St., Sez. III, n. 1577 del 2014).

⁹⁵ Ad avviso della Corte, "il *coniugio* richiede, infatti, un diverso bilanciamento. Esso pone a fronte dell'imparzialità non soltanto il diritto a partecipare ai concorsi, ma anche le molteplici ragioni dell'unità familiare, esse stesse costituzionalmente tutelate" (sent. n. 78 del 2019). In senso adesivo, in dottrina, P. Veronesi, "Le conseguenze dell'amore universitario" (*Secondo tempo*): i punti fermi della sentenza costituzionale n. 78 del 2019, in www.forumcostituzionale.it, 2019.

⁹⁶ La disposizione configura, infatti, il danno erariale nel mancato versamento all'Università delle somme percepite dal docente, indebito percettore, per incarichi non autorizzati e svolti durante il periodo di regime a tempo pieno. Il giudice contabile ritiene che lo svolgimento di attività libero-professionali da parte del professore universitario possa determinare anche un ulteriore danno erariale, consistente nella differenza del trattamento economico percepito tra il regime di impiego a tempo pieno e il regime di impiego a tempo definito. Dall'inosservanza dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001 da parte del docente universitario possono scaturire, inoltre, diverse e ulteriori ipotesi di danno erariale, come un danno da disservizio ovvero un danno all'immagine, purché risulti dimostrato l'effettivo, concreto e attuale pregiudizio patito dall'amministrazione. Sul tema, si rinvia, per tutti, a L. Carbone, *La responsabilità erariale del professore universitario per violazione del regime di incompatibilità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1/2020, 124.

⁹⁷ In questo senso può essere richiamata Corte cost., sent. n. 2 del 1968.

101, 102, 104 e 108 Cost.) con la responsabilità non solo civile e penale ma anche amministrativa dei magistrati, nelle specifiche forme mediante le quali può essere fatta valere⁹⁸.

Con riguardo alla responsabilità disciplinare, la legge del 2010 ha preferito ometterne una disciplina dettagliata, limitandosi a ricondurre il potere sanzionatorio dal “centro” alle singole sedi universitarie (art. 10)⁹⁹, senza formalizzare una tipizzazione di illeciti e sanzioni che per gli altri dipendenti pubblici è affidata, sostanzialmente, ai contratti collettivi di lavoro, ma per i professori universitari essa è contenuta ancora nel risalente Testo Unico del 1933, cui va fatto riferimento per l’enunciazione dei doveri e delle relative sanzioni disciplinari¹⁰⁰.

La potestà statutaria e regolamentare dei singoli Atenei, nonostante gli auspici in senso contrario della CRUI¹⁰¹, non è abilitata a innovare la disciplina primaria relativa allo stato giuridico del personale docente, il cui carattere di unitarietà non è derogabile dagli ordinamenti autonomi, rispetto ai quali la legge statale interviene in funzione del rispetto del principio d’uguaglianza e di parità di trattamento all’interno di questo settore del pubblico impiego¹⁰². Di contro, parte della dottrina è portata a ritenere che l’esercizio della potestà statutaria e regolamentare di autonomia,

⁹⁸ Cfr. Corte cost., n. 385 del 1996 e, più di recente, n. 273 del 2006. In dottrina, cfr. A. Ciancio, *Indipendenza della magistratura e irresponsabilità del giudice per danno all’erario: un binomio scindibile*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 519 ss.

⁹⁹ P.L. Portaluri, *Note de iure condendo sul procedimento disciplinare nei confronti dei docenti universitari*, in *www.federalismi.it*, n.1/2013, 3, sottolinea varie criticità dell’esercizio del potere disciplinare come riformato: esse vanno dal decentramento della funzione, affidata a un organo d’Ateneo (per di più, costituito con modalità lasciate al singolo Statuto), alla scarsissima precisione tipizzativa delle figure d’illecito e alla conseguente indeterminatezza delle sanzioni, alla quale si aggiunge la mancanza di un procedimento ben innervato da tutele e garanzie.

¹⁰⁰ Il R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, “non risulta espressamente abrogato da successive normative, intese a disciplinare in maniera organica il rapporto di impiego del personale delle Università (cfr. l. 18 marzo 1958, n. 311, art. 12; l. 16 gennaio 2006, n. 18, art. 3), né si configura abrogazione tacita per incompatibilità (cfr. Cass. civ., Sez. lavoro, n. 20582 del 2008)”. Più di recente, l’art. 10, comma 2, della l. 30 dicembre 2010, n. 240, ha espressamente previsto l’applicabilità al personale docente universitario delle sanzioni previste dall’art. 87 del T.U. e “il rinvio normativo è da ritenersi esteso, per ragioni sistematiche, anche alle previsioni dell’art. 89” (Cass. civ., Sez. lavoro, n. 8304 del 2012). La disciplina sulle sanzioni disciplinari, peraltro, deve ritenersi integrata dalle norme previste dalla l. 25 ottobre 1977, n. 808, per le quali le sanzioni a carico dei docenti universitari sono inflitte dal Rettore su conforme parere di una Corte di disciplina. Il menzionato art. 87 elenca le sanzioni disciplinari, quali la censura, la sospensione dall’ufficio e dallo stipendio fino a un anno, la revocazione, la destituzione senza perdita del diritto a pensione o ad assegni, la destituzione con perdita del diritto a pensione o ad assegni. Sul tema, cfr., V. Tenore, *Profili ricostruttivi del procedimento disciplinare nei confronti dei professori universitari a cinque anni dalla riforma Gelmini*, in *www.giustamm.it*, secondo cui, per tutti i profili non regolati dall’art. 10, l. n. 240 del 2010, oltre che ai principi generali sui sistemi disciplinari si dovrebbe fare riferimento, nei limiti della compatibilità, alla legge n. 241 del 1990, stante la natura amministrativa del procedimento disciplinare.

¹⁰¹ CRUI, *Il regime di incompatibilità proprio dei docenti universitari a tempo pieno*, 2017, secondo cui gli Atenei, mediante la propria potestà normativa, avrebbero la facoltà di inserimento, nei regolamenti dei singoli Atenei, di specifiche previsioni o eccezioni al regime generale di incompatibilità per i professori a tempo pieno.

¹⁰² R. Morzenti Pellegrini, *Il regime di incompatibilità proprio dei docenti universitari a tempo pieno*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2016, 440, ritiene comunque possibile che i regolamenti d’autonomia contengano specifiche previsioni in materia di incompatibilità per i professori a tempo pieno.

unitamente a un adeguato Codice etico (art. 2, comma 4, l. n. 240/2010), rappresenterebbe la modalità più appropriata per colmare, attraverso processi di autoregolamentazione interna, un'avvertita vaghezza ed elasticità del sistema disciplinare di illeciti e sanzioni¹⁰³, riducendo la discrezionalità applicativa del Collegio di disciplina e del Consiglio di amministrazione attraverso regole di condotta più esaustive e meglio definite dalla stessa comunità universitaria.

Si tratta di posizioni che non appaiono condivisibili.

Trattandosi di una delle dimensioni afferenti allo *status* e non ad ambiti riservati agli Atenei sul piano dell'organizzazione didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile, il regime delle incompatibilità non può che strutturarsi in attuazione della più volte menzionata riserva di legge e, quindi, attraverso l'esplicitazione di "limiti" all'autonomia normativa universitaria (ultimo comma dell'art. 33 Cost.).

Le regole generali in tema di incompatibilità, atteso il loro carattere di eccezionalità rispetto alla pienezza dell'esercizio dei correlati diritti soggettivi, non possono che essere previste dalla legge e, comunque, la disciplina statutaria e regolamentare degli Atenei, che dovesse intervenire in argomento, dovrebbe mantenersi circoscritta alla sola posizione di "criteri" e "procedure" (art. 10, l. n. 240 del 2010) per il rilascio di eventuali autorizzazioni – che dovranno essere necessariamente preventive, come ha chiarito di recente la Suprema Corte di cassazione¹⁰⁴ – necessarie per lo svolgimento di incarichi retribuiti ed è, comunque, da reputare circoscritta entro la cornice delineata dalle fonti primarie (art. 11 del D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382; art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165 del 2001; art. 6 della l. 30 dicembre 2010, n. 240), poiché, altrimenti, sarebbe, tra l'altro,

¹⁰³ In argomento, B.G. Mattarella, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n.1/2013, 98. L. Ferluga, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari*, in *www.diritto.it*, 29 giugno 2017, rileva che la maggior parte dei Codici etici, già emanati, raramente ha fissato regole stringenti né ha provveduto alla correlazione tra illeciti sostanziali e sanzioni, ma conclude comunque nel senso che le Università possono stabilire quali condotte costituiscono violazione delle correlate regole di comportamento, individuando, altresì, le sanzioni disciplinari che siano differenziate per le varie categorie di personale, specificandole e precisandole nell'ambito di quelle già previste dalla legge e, nell'individuare gli illeciti disciplinari, possono procedere anche a stabilire le corrispondenti sanzioni, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità.

¹⁰⁴ Invero, "l'autorizzazione postuma (*id est*, con riferimento allo specifico caso in esame, l'autorizzazione "ora per allora") risulta ontologicamente incompatibile con la finalità dell'istituto della previa autorizzazione che, in base al disposto di cui al D.lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 7, è quella di verificare, necessariamente *ex ante*, l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi", cfr. Cass. civ., Sez. II, n. 11811 del 2020.

compromessa l'uniforme applicazione di norme aventi un grande peso ai fini della prevenzione dei conflitti di interesse¹⁰⁵.

All'autonomia normativa universitaria, per le ragioni anzidette, non è consentita la definizione di una "codificazione locale" – per di più del tutto autoreferenziale in quanto autodeterminazione del corpo accademico¹⁰⁶ – degli illeciti e delle sanzioni disciplinari, trattandosi di materia propria di stato giuridico e, pertanto, da disciplinarsi, in via generale, con legge.

7. I controlli sull'adeguatezza delle attività e la misurazione della c.d. qualità della ricerca: l'impatto sullo stato giuridico

Da quando i controlli sull'attività dei docenti universitari non riguardano più unicamente la rispondenza ai "fini tipici e prefissati" dell'istituzione di appartenenza, ma anche la "adeguatezza dell'attività"¹⁰⁷, il parallelo con lo stato giudico dei magistrati è divenuto non più percorribile e il ruolo è stato sottoposto a un'azione efficientista che, talvolta, sembra in grado di imbrigliare un'attività, per definizione, libera nell'oggetto e nella sua soggettiva conduzione¹⁰⁸.

Lo *status* dei professori universitari non divergeva sostanzialmente da quello della magistratura finché non è stato implementato un modello di valutazione, "interna" ed "esterna", della qualità che, già a partire dalla legge 24 dicembre 1993 n. 537, ha inciso sull'entità e sull'assegnazione dei finanziamenti statali agli Atenei e ai singoli docenti. Un organismo di nuova istituzione, l'ANVUR

¹⁰⁵ Al riguardo, la Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017 dell'ANAC, concernente "Approvazione definitiva dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione".

¹⁰⁶ Opportunamente, dunque, G. Silvestri, *L'autonomia universitaria fra vecchie e nuovi centralismi*, in *Quad. constit.*, 2002, 335, osserva che "l'autonomia degli Atenei non ha una giustificazione corporativa e non serve a sostenere pretese di autoreferenzialità, ma a dare corpo ed energia alla libertà di ricerca ed insegnamento, dalla quale nasce – come oggi si riconosce ampiamente nei Paesi che vantano i sistemi universitari più efficienti – l'impulso più forte all'innovazione culturale e tecnologica".

¹⁰⁷ Come ha fatto notare U. Pototschnig, *Strutture di governo e di autogoverno*, in *L'autonomia universitaria*, cit., 33, "una peculiarità dell'autogoverno deriva dal fatto che l'Università ha fini tipici e prefissati, che non può dismettere né sostituire (...), lasciando spazio a possibili controlli dello Stato non sulla adeguatezza dell'attività, ma sulla loro rispondenza a quei fini".

¹⁰⁸ Per notazioni anche di carattere generale, sia consentito rinviare al nostro *Scienza, tecnica e diritto costituzionale*, Relazione al XXX Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti (Roma, 6 e 7 novembre 2015), in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

– di nomina politica e sotto la vigilanza del Ministero¹⁰⁹ – si occupa della verifica dei risultati dell’attività di ricerca scientifica (l. n. 286 del 2006, l. 240 del 2010, art. 6, comma 7) sulla base di criteri in larga misura standardizzati e mediante algoritmi non sempre oggettivi e previamente conoscibili¹¹⁰.

Com’è noto, il procedimento di verifica periodica della professionalità, così come ogni altro provvedimento sullo stato giuridico dei magistrati, culmina in un giudizio espresso con atto motivato dal Consiglio Superiore della Magistratura (art. 105 Cost., art. 10 l. n. 195 del 1958), il quale – ai fini della salvaguardia del valore dell’indipendenza – risponde a parametri oggettivi, indicati dalla legge, perché possa intervenire sui provvedimenti di *status*, quali tramutamenti, conferimento di funzioni, comprese quelle di legittimità, conferimento di incarichi direttivi e su qualunque altro atto, provvedimento o autorizzazione per incarico extragiudiziario¹¹¹. Il relativo giudizio, tuttavia, non investe il “merito” della funzione giurisdizionale, vale a dire l’attività d’interpretazione del diritto, né la valutazione del fatto e delle prove, ma concerne, essenzialmente, la capacità, laboriosità, diligenza e impegno del magistrato¹¹².

Diversamente, il modello invalso per la valutazione dei docenti universitari – basato sulla *performance* e misurazione anonima dei risultati scientifici – pur investendo la libertà di ricerca scientifica e conseguentemente l’insegnamento, non offre alcuno strumento di partecipazione procedimentale, a differenza di quanto è previsto per il magistrato sotto valutazione, ai sensi del comma settimo dell’art. 11 del D.lgs. n. 160 del 2006. Il giudizio sull’attività dei professori e dei ricercatori, rimesso ai singoli Atenei e alla rispettiva regolamentazione d’autonomia, può, dunque, prevedere criteri diversificati da sede a sede e condurre, eventualmente, a una valutazione che,

¹⁰⁹ Come ha fatto subito rilevare C. Pinelli, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell’attività scientifica*, in *Rivista A.I.C.*, n. 3/2011, 5, “l’assegnazione al Ministro del potere di scelta dei componenti del consiglio direttivo non risulta sufficientemente bilanciata dall’attribuzione, per giunta parziale, ad autorità scientifiche estranee al governo del compito di selezionare i candidati alla nomina”. L’eccesso di presenza governativa, con la conseguenza di allontanare l’Agenzia dalla posizione di terzietà e indipendenza organizzativa e funzionale che le Linee Guida europee vorrebbero assicurata, viene anche avvertito da C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, 16.

¹¹⁰ Per notazioni di segno critico, S. Cassese, *L’Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione!*, in *www.roars.it*, 22 novembre 2012. Sulle procedure di valutazione delle istituzioni scientifiche, cfr., altresì, F. Merloni, *Autonomia, responsabilità, valutazione nella disciplina delle Università e degli enti di ricerca non strumentale*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2004, 628 ss.; G. Colombini, *L’Università e il cacciatore con il fucile spianato*, in *Dir. e soc.*, I, 2018, 71 ss.; G. Grasso, *L’Università tra autonomia, libertà e responsabilità*, in *Ripensare o “rinnovare” le formazioni sociali?*, a cura di A. Ciancio, Torino, 2020, 111 ss., nonché, Id, *Ricerca (valutazione della)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Agg. 6, Torino, 2015, 413 ss.

¹¹¹ Si veda, al riguardo, l’art. 11, comma 15, del D.lgs. n. 160/2006.

¹¹² Cfr., ancora, l’art. 11, comma 2, del D.lgs. n. 160/2006, cit.

determinando l'esclusione dalle commissioni di abilitazione, selezione e progressione di carriera, nonché dagli organi di valutazione dei progetti di ricerca (comma 8, art. 6 l. cit.), coinvolge appieno lo *status* professionale senza alcuna garanzia di uguaglianza e uniformità¹¹³.

Per altro verso, attesa la distinzione solo per diversità di funzioni (art. 107, comma 3, Cost.), è invalso, per i magistrati, un sistema di progressione economica con scatti e adeguamenti automatici sulla base della professionalità e dell'esperienza acquisite, ossia dall'anzianità senza demerito. Il meccanismo prescinde, dunque, dalla qualifica rivestita e, in attuazione delle garanzie costituzionali, tende a evitare che i magistrati siano tentati ad avanzare periodiche rivendicazioni su questioni afferenti al loro *status* e concernenti, in particolare, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico¹¹⁴.

Per il personale docente delle Università, invece, la progressione alla successiva classe stipendiale è subordinata a una espressa richiesta e alla contestuale presentazione di una relazione sul complesso delle attività (didattiche, di ricerca e gestionali) svolte nel biennio e, quindi, all'esito positivo di una valutazione, ancora una volta decentrata, di competenza delle Università di appartenenza, secondo quanto stabilito nei rispettivi regolamenti. In particolare, la disciplina, rimodellata dall'art. 6, comma 14, della l. n. 240 del 2010¹¹⁵, ha innovato rispetto alla previgente (di cui agli artt. 36 e 38 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382), che si articolava in scatti biennali automatici del 2,50 per cento, calcolati sulla classe di stipendio finale, ma dà luogo a un assetto di dubbia costituzionalità, poiché, in sostanza, finisce col "delegificare", per così dire, una materia che, in quanto attinente allo *status* professionale, non può essere frazionata tra le diverse sedi universitarie – quantunque i criteri di valutazione possano essere i più oggettivi e ragionevoli nelle varie regolamentazioni d'autonomia – in assenza di una disciplina generale da parte del legislatore circa i criteri da cui far dipendere, a parità di lavoro svolto, l'avanzamento economico.

Per altro, nel sottolineare peculiari "specificità dell'ordinamento della magistratura", ritenute non sussistenti per il personale in regime di diritto pubblico delle Università, la stessa Corte costituzionale ha giustificato, com'è noto, un differente trattamento per i docenti universitari

¹¹³ In argomento, R. Di Raimo - V. Tondi della Mura, *La valutazione anonima e le sue conseguenze sul sistema della ricerca scientifica*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2011, 2; più di recente, anche in relazione alla VQR e ai progetti di ricerca, F. Costantino, *Libertà di scienza tra autonomia universitaria e centralizzazione amministrativa*, Napoli, 2018, 177.

¹¹⁴ In tal senso, Corte cost. n. 1 del 1978 e n. 238 del 1990.

¹¹⁵ Cfr., al riguardo, l'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 232 del 2011 e, più di recente, l'art. 1, commi 629-631, della l. n. 205 del 2017, che modificano in biennale il precedente regime triennale di progressione per classi.

rispetto ai magistrati in ordine al blocco dei c.d. meccanismi di adeguamento retributivo in occasione di crisi economica, concludendo che l'adeguamento automatico rappresenta un elemento intrinseco della struttura delle sole retribuzioni di questi ultimi, affinché siano posti al riparo da qualsiasi forma di interferenza che possa, sia pure potenzialmente, menomarne l'autonomia e l'indipendenza¹¹⁶.

8. L'indebolimento del carattere unitario dello stato giuridico dei docenti e il rafforzamento di una malintesa autonomia universitaria

Che si tratti di un quadro perfettibile non v'è dubbio; così come appare innegabile che, anche attraverso le forme di premialità e di accreditamento delle sedi e dei corsi, il sistema – almeno potenzialmente – possa rivelarsi più incline a promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica a mente dell'art. 9 Cost., poiché non si può prescindere da un utilizzo virtuoso delle, purtroppo scarse, risorse finanziarie che vanno indirizzate per migliorare la qualità e l'efficienza anche delle Università¹¹⁷.

Va tenuto presente, però, che se, per un verso, la coerente distribuzione di queste risorse – che sono a carico della collettività – afferisce, anche per consolidata giurisprudenza costituzionale, al principio di buon andamento¹¹⁸, il quale si estende ai rapporti d'impiego pubblico in tutti i loro momenti, dalla costituzione all'estinzione, in quanto idonei a condizionare o a influire sul funzionamento dell'amministrazione¹¹⁹; per altro verso, la moltiplicazione dei corsi (a cui è corrisposto un notevole ampliamento del corpo docente¹²⁰) e la valutazione di merito in sede locale sembrano più consone a un sistema fondato sulla competizione concorrenziale tra le diverse istituzioni¹²¹ ove il valore del titolo di studio sia affidato al mercato, piuttosto che a un assetto che

¹¹⁶ Al riguardo, si possono qui richiamare le note pronunce n. 223 del 2012 e n. 310 del 2013.

¹¹⁷ Cfr. l'art. 5, comma 1, lettera a) della l. n. 240 del 2010, il d.lgs. n. 19 del 2012, nonché il D.M. n. 987 del 2016 (*Autovalutazione, valutazione, accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari*) e, più di recente, il D.M. n. 6 del 2019.

¹¹⁸ Cfr. sent. n. 60 del 1991.

¹¹⁹ In questi termini, *ex multis*, le sentt. n. 124 del 1968, n. 52 del 1981 e n. 59 del 1997.

¹²⁰ Per utili notazioni, al riguardo, F. Lanchester, *La lunga marcia per l'uguaglianza di genere nei SSD dell'area giuridica*, in *Nomos*, 2/2021.

¹²¹ Ferma restando la bontà del metodo concorrenziale attraverso il quale premiare le Università più virtuose e valorizzare i docenti che si impegnano di più e meglio nella ricerca e nella didattica, ciò che è mancato – osserva T.E.

riconosce – per tradizione¹²² e per espresso disposto costituzionale (art. 33, comma 5) – valore legale al titolo di laurea¹²³ e che, pertanto, non può non postulare l’unitarietà dello stato giuridico del personale docente. Il sistema universitario, per rispondere all’impalcatura delineata dal Costituente, richiede un’adeguatezza di risorse economiche da destinare alla ricerca e all’insegnamento che – seppur rimessa alla discrezionalità del legislatore per esigenze di contenimento della spesa¹²⁴ – non dipenda esclusivamente da strategie né di liberalizzazione della formazione universitaria, né di concorrenza tra gli Atenei, ancorché giustificate (ma non provate) sulla base delle maggiori opportunità nel mercato del lavoro.

All’indebolimento del carattere (pubblicistico e) unitario dello stato giuridico dei docenti corrisponde, attualmente, il rafforzamento di una malintesa autonomia universitaria.

Quest’ultima, infatti, è una connotazione del processo decisionale degli Atenei¹²⁵ che non può spingersi, però, sino a interferire sulle libertà accademiche, finendo quasi per fagocitarle, come i processi di “privatizzazione”¹²⁶ e “licealizzazione”¹²⁷ incipienti lasciano sempre più intravedere¹²⁸.

Frosini, *Un pensiero sull’Università*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2012, 3 – è “una approfondita e credibile pratica di valutazione interna ed esterna”.

¹²² Il Testo Unico del 1933, all’art. 167, afferma che “le Università e gli Istituti superiori conferiscono, in nome della Legge, le lauree e i diplomi determinati dall’ordinamento didattico”; il D.M. n. 270 del 2004, che ha abrogato e sostituito il D.M. n. 509 del 1999, ha previsto che (art. 4, comma 3) “i titoli conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale”; l’art. 7, comma 1, del d.P.R. 5 giugno 2001, n. 328, dispone che “i titoli universitari conseguiti al termine dei corsi di studio dello stesso livello, appartenenti alla stessa classe, hanno identico valore legale ai fini dell’ammissione agli esami di Stato, indipendentemente dallo specifico contenuto dei crediti formativi”.

¹²³ L’art. 102, comma 1, del D.L. n. 18 del 2020, convertito nella legge n. 27 del 2020, ha soppresso il relativo esame di abilitazione, prevedendo che il conseguimento della laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia - Classe LM/41 abilita all’esercizio della professione di medico-chirurgo, previa acquisizione del giudizio d’idoneità a seguito del tirocinio pratico-valutativo, di cui all’art. 3 del decreto del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca 9 maggio 2018, n. 58.

¹²⁴ La Corte costituzionale ha puntualizzato che “rientra nella discrezionalità del legislatore – nel momento in cui, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, ritenga di stabilire, nei confronti delle università statali che si trovano in determinate condizioni, un blocco nelle assunzioni di personale – la determinazione sia delle modalità di tale blocco, sia di eventuali eccezioni, sia dei tempi entro i quali queste ultime sono destinate ad operare” (sent. n. 60 del 2014).

¹²⁵ Cfr. gli atti del Convegno Internazionale su *Academic Freedom and University Autonomy. Proceedings of the International Conference* (Sinaia, May 5-7, 1992), in <https://unesdoc.unesco.org>.

¹²⁶ E. Picozza, *Governance e concorrenza nell’Università. Riflessioni tecniche*, in E. Picozza - A. Police, *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, 2013, 59, parla di sostanziale privatizzazione dell’Università quanto a “obiettivi, criteri di azione e metodi di gestione”.

¹²⁷ F. Lanchester, *La lunga marcia per l’uguaglianza di genere*, cit., 7.

¹²⁸ Condivisibili le considerazioni di L. Violini, *Academic Freedom, University Autonomy (Work in Progress) and Striving Towards Accountability: An Italian Perspective*, in *Academic Freedom Under Pressure? A Comparative Perspective*, a cura di M. Seckelmann - L. Violini - C. Fraenkel-Haeberle - G. Ragone, Springer, 2021, 128 ss., la quale osserva che un’iper-regolamentazione e a un’eccessiva burocratizzazione della vita universitaria, insieme a una sostanziale carenza di finanziamenti statali, sono attualmente le principali minacce alla libertà accademica. Secondo

Autonomia universitaria e libertà accademiche, solo se non trasmodino l'una a scapito delle altre, possono effettivamente ed efficacemente dare voce al pluralismo culturale che rappresenta l'asse portante di qualsiasi ordinamento democratico¹²⁹: la prima è garantita per mettere al riparo l'indipendenza della ricerca e del sapere scientifico, responsabilizzando, a tal fine, i singoli Atenei nell'ordinamento dei processi organizzativi di ricerca e didattica, nonché di gestione finanziaria; le seconde afferiscono principalmente ai singoli componenti delle comunità universitarie e costituiscono, pertanto, il nucleo duro dello stato giuridico del docente.

Quando, però, il "governo" degli Atenei viene a intercettare, per volontà del legislatore, la sfera delle libertà accademiche, queste ultime, non più sorrette da una considerazione e da un costrutto unitari, vengono fatte retrocedere a inspiegabili privilegi o a prerogative sui quali, agevolmente, può attecchire la cultura del sospetto, che – facendo agio anche su talune evidenti distorsioni, imputabili unicamente ad "attività intellettuale non libera, cioè asservita a interessi d'altra natura"¹³⁰ – alimenta la svalutazione sociale del ruolo del professore universitario.

Di contro, è la garanzia delle libertà accademiche a richiedere che il legislatore "limiti" – come prescrive l'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione – l'espansione delle "autonomie universitarie", poiché non si vede in qual modo le esigenze della concorrenza e del mercato¹³¹ possano prevalere sull'unitarietà di trattamento delle libertà fondamentali in cui, in definitiva, risiede il bene giuridico che deve dare ragione e consistenza allo *status* dei professori e dei ricercatori universitari.

l'A., il principale risultato delle modifiche al diritto universitario italiano è stato il passaggio da una definizione erronea di autonomia universitaria, concepita come autoreferenzialità, a una altrettanto fuorviante nozione di "autonomia vincolata": è ancora necessario lavorare per promuovere la responsabilità, ma senza limitare l'autonomia, affinché le Università possano svolgere pienamente i loro compiti e adempiere alla loro missione.

¹²⁹ Per una forte sottolineatura in tal senso, cfr. B. Caravita di Toritto, *Camere di commercio e autonomie funzionali: la creazione di un originale modello istituzionale e la strada per una sua definitiva affermazione nella realtà costituzionale italiana*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2006, 2.

¹³⁰ G. Zagrebelsky, *Fondata sulla cultura*, Torino, 2014, 23.

¹³¹ Al riguardo, F. Politi, *Un «altro» pensiero sull'Università (dialogando con Tommaso Edoardo Frosini)*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012 e, più di recente, A. Morelli, *Notazioni su mondo universitario e libertà di ricerca e di insegnamento a partire da Stoner di John Williams*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019.