

Professori universitari

La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini (*)

di **Bernardo Giorgio Mattarella**

I docenti universitari, in quanto categoria non contrattualizzata, sono soggetti a regole sulla responsabilità disciplinare in parte diverse da quelle degli altri dipendenti pubblici, regole che risentono anche dei loro peculiari compiti. La legge n. 240 del 2010 è intervenuta sulla competenza in materia disciplinare e sul relativo procedimento, ma non sui profili sostanziali, cioè su illeciti e sanzioni, a cui è dedicato questo scritto. La legge contiene, peraltro, una rilevante previsione, relativa ai codici etici degli atenei: da un lato, si tratta di un'anticipazione di una norma più generale, contenuta nella legge anticorruzione, che si inquadra nella tendenza alla precisazione delle norme di condotta dei pubblici dipendenti (particolarmente opportuna per i docenti universitari); dall'altro, unita al decentramento del potere disciplinare, essa può giustificare una più precisa definizione degli illeciti e delle sanzioni da parte delle università.

Introduzione

La legge n. 240 del 2010 (c.d. legge Gelmini) è intervenuta sul potere disciplinare nei confronti dei docenti universitari, trasferendolo ai singoli atenei e privando di base normativa il potere precedentemente attribuito al Consiglio universitario nazionale, e sul procedimento disciplinare. Non è intervenuta, invece, sui profili sostanziali, cioè su illeciti e sanzioni (anche se ha reso obbligatoria l'elaborazione di un codice etico in ogni università, sul cui rilievo ci si soffermerà in seguito). In altri termini, la legge si occupa degli effetti e non delle cause: stabilisce che cosa succede quando un professore commette un illecito disciplinare, ma non dice quando un professore commette un illecito disciplinare. È a quest'ultimo problema che è dedicato questo scritto.

Come è facile intuire, peraltro, vi sono nessi tra i profili sostanziali e quelli procedimentali. Per esempio, il potere disciplinare nei confronti dei docenti è attribuito a un organo (il consiglio di amministrazione, che delibera su proposta del collegio di disciplina) che - anche se ormai collocato nell'ambito dell'ateneo - è ancora abbastanza distante dal docente, non avendo con lui normalmente alcun contatto. Nessun potere disciplinare è espressamente attribuito, per esempio, ai direttori delle strutture didattiche, che hanno invece una ovvia consuetudine con i docenti. Agli organi disciplinari di ateneo, come precedentemente al Cun, probabilmente

ci si rivolgerà solo in presenza di violazioni relativamente gravi e non in presenza di minimi inadempimenti, quelli per i quali normalmente - nelle amministrazioni pubbliche - l'autorità disciplinare è il dirigente dell'ufficio. Ciò fa sì che la responsabilità dei docenti universitari venga attivata solo in presenza di violazioni di un certo rilievo.

Nelle pagine che seguono, dapprima si riassumerà brevemente - per quanto qui rilevante - il regime della responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici e poi ci si concentrerà sui professori universitari, descrivendo il quadro normativo e soffermando l'attenzione sulla definizione dei doveri, degli illeciti e delle sanzioni.

La responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici

I professori universitari sono dipendenti pubblici particolari, anche per quanto riguarda la disciplina del rapporto di lavoro, dato che sono tra le categorie "non contrattualizzate". La loro responsabilità disciplinare, dunque, è soggetta a norme diverse da quel-

Nota:

(*) Relazione al seminario interno del Consiglio universitario nazionale sulla responsabilità disciplinare dei docenti universitari, Roma, 7 novembre 2012. Testo destinato agli studi in onore di Paolo Stella Richter.

le, in gran parte di natura contrattuale, degli altri dipendenti pubblici. Ma la diversità è solo parziale.

Per i dipendenti pubblici (prescindendo dagli aspetti procedurali, che sono estranei all'oggetto di questo scritto), la disciplina di illeciti e sanzioni disciplinari è, in linea di massima, dettata dai contratti collettivi di lavoro. Ma è bene ricordare che si tratta di contratti collettivi un po' diversi da quelli del settore privato, perché i confini tra legge e contratti collettivi e tra contratti collettivi e potere del datore di lavoro sono fissati dalla legge stessa, che indica i temi su cui si deve contrattare e anche i temi su cui non si può contrattare. La precisazione è particolarmente importante a seguito del decreto legislativo n. 150 del 2009 (c.d. decreto Brunetta), che ha introdotto nuove figure di illecito disciplinare e ne ha stabilito la sanzione: sono le nuove ipotesi di licenziamento disciplinare, come la falsa attestazione della presenza in servizio e l'assenza priva di valida giustificazione per un certo numero di giorni. Le relative previsioni non sono di per sé applicabili ai docenti universitari, anche se è ragionevole che di esse gli organi disciplinari delle università tengano conto nella commisurazione delle sanzioni per le corrispondenti condotte.

In linea generale, comunque, la definizione di illeciti e sanzioni dei pubblici dipendenti (contrattualizzati) è affidata ai contratti collettivi di lavoro: i contratti nazionali contengono normalmente una parte denominata "codice disciplinare", che raggruppa gli illeciti in relazione alle sanzioni (che sono normalmente, in ordine di gravità: il rimprovero verbale o scritto, la multa, la sospensione, il licenziamento con o senza preavviso).

La definizione dei doveri dei pubblici dipendenti (contrattualizzati e non), o almeno dei principali di essi, è riservata ad atti di diritto pubblico. Fonti pubblicistiche e unilaterali stabiliscono, a vari livelli, come il dipendente pubblico deve comportarsi, anche se spetta ai contratti collettivi stabilire le conseguenze delle condotte difformi. La definizione dei doveri operata da queste previsioni vale per tutti i dipendenti pubblici, compresi i professori universitari.

In altri termini, il datore di lavoro pubblico dice ai suoi dipendenti come devono comportarsi, definendo le regole di condotta, ma poi si mette d'accordo con i dipendenti stessi (o, meglio, con i rappresentanti delle categorie contrattualizzate) sulle conseguenze delle violazioni (oltre che su eventuali doveri ulteriori o più specifici). Se ne potrebbe dedurre che sono in effetti i contratti collettivi a definire realmente i doveri dei dipendenti, cioè quelli la cui violazione è sanzionata, ma ciò significherebbe ri-

durre a mere enunciazioni programmatiche, prive di rilievo giuridico, le norme costituzionali, legislative e dei codici di comportamento, di cui si dice subito *infra*. Esse impongono, invece, obblighi giuridicamente rilevanti, anche se non sempre la violazione di questi obblighi è sanzionata sul piano disciplinare. Il loro rilievo giuridico è mostrato dai numerosi riferimenti a esse, contenuti in sentenze della Corte dei conti e dei giudici penali.

Tra le fonti che definiscono i doveri, oltre all'art. 54 della Costituzione, vi sono alcune disposizioni tuttora vigenti del testo unico delle disposizioni sugli impiegati civili dello stato (decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957), che stabiliscono gli obblighi di comportarsi con diligenza, di collaborare con superiori e colleghi, di essere da esempio ai dipendenti, di comportarsi in modo da favorire la fiducia e collaborazione con il pubblico, di rispettare l'ordine cronologico, di mantenere la dignità anche fuori servizio, di preservare il segreto d'ufficio ove esistente. Vi è anche una disciplina relativa al comportamento da tenere in presenza di ordini illegittimi.

Norme di comportamento più dettagliate sono stabilite nei codici di comportamento, previsti nel nostro ordinamento a partire dal 1994. Vi è un codice di comportamento emanato dal Ministro della funzione pubblica e ulteriori codici, definiti da ciascuna amministrazione per il proprio personale. Il primo contiene previsioni relative, tra l'altro, ai conflitti di interessi, alla partecipazione ad associazioni e alla titolarità di incarichi esterni, all'accettazione di regali e ospitalità, ai rapporti con gli utenti. I secondi dovrebbero adattare le previsioni del primo, inevitabilmente formulate in termini relativamente generali, alle specificità del personale di ciascuna amministrazione.

Con riferimento ai codici di comportamento - che, è bene ribadirlo, valgono anche per i docenti universitari - la recentissima legge n. 190 del 2012 (la legge "anti-corruzione") ha introdotto tre novità di rilievo.

In primo luogo, il codice deve essere ora emanato con decreto del Presidente della Repubblica, quindi con un atto dell'intero Governo: il nuovo testo è in preparazione presso il Dipartimento della funzione pubblica.

In secondo luogo, l'adozione di un proprio codice, più specifico, non è più una facoltà, ma un obbligo per ciascuna pubblica amministrazione: da questo punto di vista, la legge Gelmini ha anticipato, per le università, un obbligo che due anni dopo è stato esteso a tutte le amministrazioni, generalizzando una tendenza legislativa alla precisazione dei doveri dei pubblici dipendenti.

In terzo luogo, la legge stabilisce che la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento «è fonte di responsabilità disciplinare»: è una previsione diversa da quella previgente, che si limitava a prevedere indirizzi affinché i principi del codice venissero coordinati con le previsioni dei contratti collettivi in materia di responsabilità disciplinare. La nuova formulazione non elimina la possibilità dei contratti collettivi di accoppiare le sanzioni agli illeciti, ma sembra imporre di dare rilievo a ogni violazione dei codici di comportamento: per quanto lieve, essa dovrà determinare l'apertura del procedimento disciplinare e, ove provata, una pur lieve sanzione.

La responsabilità disciplinare dei docenti universitari

Per i docenti universitari, come già rilevato, non vi sono contratti collettivi a regolare la responsabilità disciplinare. Illeciti e sanzioni sono stabiliti dalla legge e dalle altre fonti di diritto pubblico, o devono essere desunti da essi.

La disciplina continua a essere dettata principalmente dal testo unico dell'istruzione superiore del 1933 (adottato con regio decreto n. 1592 di quell'anno), che per questa parte è tuttora in vigore (1). Esso si occupa sia dei doveri, sia degli illeciti e delle sanzioni.

Per quanto riguarda i doveri, l'art. 84 del testo unico contiene una sintetica enunciazione dei doveri dei professori, che è bene elencare, perché si tratta di doveri che spesso vengono ricondotti al mero senso di responsabilità dei docenti, mentre hanno una precisa enunciazione legislativa: dedicare all'insegnamento le ore necessarie; osservare l'orario delle lezioni; attendere alla direzione di strutture annesse alle cattedre; partecipare alle commissioni, come quelle di esame e ai consigli di facoltà; in un quadro di libertà di insegnamento, uniformarsi alle delibere della facoltà per il coordinamento dei programmi; risiedere nella sede dell'università (quest'ultimo obbligo, peraltro, eliminato per la generalità dei pubblici dipendenti, deve probabilmente essere considerato non più vigente neanche per i professori). Si tratta di formulazioni alquanto vaghe, ma meno vaghe di quelle relative ad altre categorie di personale, come i docenti della scuola (per i quali simili enunciazioni possono trovarsi solo nei contratti collettivi e non nella legge: si può ipotizzare che ciò dipenda dalla maggiore libertà dei docenti universitari nell'organizzazione del proprio lavoro, che richiede di essere compensata con qualche norma di legge in più). Accanto agli obblighi, poi, vi sono divieti, co-

me le incompatibilità e l'indicazione delle attività vietate ai professori a tempo pieno e di quelle vietate anche ai professori a tempo definito.

Alle sanzioni è dedicato l'art. 87 del testo unico, che elenca le seguenti: censura; sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno; revocazione; destituzione senza perdita del diritto a pensione o ad assegni; destituzione con perdita del diritto a pensione o ad assegni. Come si vede, si tratta di norme che richiedono di essere precisate: per esempio, in astratto la censura può essere verbale o scritta; e non è chiara la distinzione tra revocazione e destituzione.

Non meno vaghe sono le previsioni relative agli illeciti e al loro accoppiamento con le sanzioni, contenute nei due articoli seguenti. È chiara solo la distinzione tra la censura e le altre sanzioni. La prima è una dichiarazione di biasimo per mancanze ai doveri d'ufficio o per irregolare condotta, che non costituiscano grave insubordinazione e che non siano tali da ledere la dignità e l'onore del professore. Le altre, evidentemente in proporzione alla gravità della condotta, sono comminate nelle seguenti ipotesi: grave insubordinazione; abituale mancanza ai doveri di ufficio; abituale irregolarità di condotta; atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore.

Queste norme sono state confermate dalla legge n. 311 del 1958, relativa allo stato giuridico dei docenti universitari. E non sono state modificate dalla legge n. 18 del 2006, relativa al Consiglio universitario nazionale, che è intervenuta solo sul procedimento disciplinare.

I codici etici delle università

L'unica innovazione di rilievo successiva al 1933, dunque, è la già menzionata previsione relativa ai codici etici di ateneo della legge n. 240 del 2010. Vale la pena quindi di ricordare il suo contenuto: essa stabilisce che il codice etico deve esprimere i valori fondamentali della comunità universitaria, preoccuparsi della tutela dei diritti fondamentali, stabilire le regole di condotta dei componenti di quella comunità, contenere previsioni in materia di discriminazione, abuso, conflitti di interessi, proprietà intellettuale. I codici etici riguardano anche il personale amministrativo e gli studenti, ma in questa sede ci si sofferma solo sul loro rilievo per il personale docente.

Nota:

(1) Lo ha ribadito di recente la Corte di cassazione: Sez. lav., 25 maggio 2012, n. 8304.

Come si è già osservato, la previsione del codice etico di ateneo si inserisce in una più generale tendenza legislativa, volta alla precisazione dei doveri dei dipendenti pubblici. L'uso dell'espressione "codice etico", piuttosto che quella "codice di comportamento" presente nelle norme generali sul pubblico impiego, non va enfatizzata: gli studiosi possono elaborare raffinate distinzioni, ma difficilmente esse corrispondono alle intenzioni del legislatore; i codici delle università, come quelli delle altre amministrazioni, sono previsti dalla legge e contribuiscono a definire obblighi giuridicamente rilevanti, la cui violazione può assumere rilievo disciplinare (oltre che civile, amministrativo e perfino penale).

L'importanza della previsione dei codici etici, per il settore universitario, è maggiore che per altri settori, proprio per la vaghezza delle risalenti norme che, come si è visto, hanno regolato fino a ora la condotta dei docenti universitari. Vale a maggior ragione per questa categoria quanto si è spesso affermato per il pubblico impiego in generale: in passato, di regole dettagliate di condotta, codificate e pubblicate, i pubblici impiegati avevano meno bisogno, perché erano una categoria più piccola e socialmente più omogenea, erano capaci di condividere regole di comportamento non scritte e di controllarsi reciprocamente. I professori universitari, in particolare, nel 1933 erano un'élite consapevole e preoccupata della propria posizione sociale e della reputazione della categoria, capace di correggere comportamenti devianti. Occorre prendere atto che, per ragioni legate tra l'altro al numero dei professori universitari, alla loro selezione e al loro trattamento economico, questa situazione è cambiata ed essi hanno bisogno di regole di comportamento non meno degli altri dipendenti pubblici.

La descritta situazione del passato ha fatto sì che gli illeciti disciplinari dei professori universitari fossero definiti in modo ancora più impreciso di quelli degli altri dipendenti pubblici, o di alcune categorie di essi, tanto da potersi parlare di "tassatività attenuata" di illeciti e sanzioni. Secondo una dinamica frequente nel pubblico impiego, questa situazione ha comportato, più che un minore livello di garanzia, l'assenza di responsabilità, perché - in presenza di norme risalenti e vaghe - la responsabilità disciplinare non veniva quasi mai attivata.

L'elaborazione dei codici etici di ateneo è l'occasione, per le università, per rimediare finalmente alla vaghezza delle norme sulla condotta dei docenti e, di conseguenza, per porre le premesse per una maggiore utilizzazione della responsabilità disciplinare, che è un importante strumento di difesa preventiva

contro la commissione di illeciti più gravi (nonostante i rischi di abuso prodotti dal decentramento della competenza, che esulano dall'oggetto di questo scritto). Si pone, quindi, il problema della struttura e del contenuto dei codici etici, che peraltro molte università hanno già elaborato, non sempre con risultati soddisfacenti.

Innanzitutto, è bene che i codici etici siano precisi e offrano realmente ai docenti una guida per il comportamento, soprattutto per i casi in cui il docente può avere dubbi sulla condotta da seguire. Essi non dovranno limitarsi a enunciare principi e buone intenzioni, ma dovranno stabilire regole chiare e divieti precisi. La concretezza e la chiarezza sono, per documenti come questi, doti più importanti della completezza.

A giudicare dai codici etici concretamente emanati finora dalle università, peraltro, sembra che la preoccupazione di redigere testi completi, in termini di enunciazioni di principio, sia prevalsa sulle esigenze di concretezza e di chiarezza. Essi sono, per la maggior parte, ricchi di enunciazioni molto generali e poco utili in sede applicativa, poveri di prescrizioni concrete, che consentano un effettivo controllo sulla condotta dei docenti. Spesso riproducono previsioni legislative, senza aggiungerne nulla. Altrettanto spesso si limitano a enunciare l'obbligo di rispettare la legge (per esempio, in materia di sicurezza del lavoro, tutela dei dati personali, diritto d'autore), che non ha alcun bisogno di essere ribadito da atti subordinati alla legge. O affermano l'illiceità di comportamenti penalmente rilevanti, già adeguatamente sanzionati dall'ordinamento. Alcuni codici sono anche più sintetici dello stesso Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, le cui previsioni essi dovrebbero invece precisare e dettagliare. Consistono in elenchi di previsioni talmente astratte, che sembrano essere stati emanati solo per adempiere a un obbligo legislativo, magari riproducendo il testo adottato da qualche altro ateneo, e non per regolare realmente la condotta dei docenti. Qualche esempio: si enuncia spesso l'obbligo di evitare assenze indebite, ma non si chiarisce quando l'assenza è indebita; si afferma il dovere di assistenza agli studenti, ma non si specificano le forme né la frequenza del ricevimento; si vieta di accettare regali che possano condizionare la propria attività, ma non si precisa quali regali possano farlo; si forniscono elaborate quanto astratte definizioni di discriminazione, di nepotismo o di conflitto di interessi, ma non si stabilisce, per esempio, da chi è bene non acquistare beni con i fondi di ricerca o quando non bisogna far parte di una commissione di concorso.

Nell'elaborare o aggiornare i codici etici, in secondo luogo, occorre tenere conto della peculiarità dei docenti universitari e delle loro funzioni, da cui deriva per esempio una particolare tutela della libertà di ricerca e di insegnamento, che non può essere compressa dalle previsioni del codice. Discutibili, in questo senso, sono le previsioni, contenute in alcuni codici, che sembrano voler isolare il docente dalla società, precludendogli lo svolgimento della funzione di insegnamento a un più largo pubblico, che pure è propria del professore universitario: come il generico divieto di utilizzare per attività esterne il nome dell'ateneo o la reputazione conseguita in ambito accademico. Occorre anche tenere conto dell'eterogeneità delle discipline universitarie: per esempio, alcuni docenti possono avere peculiari responsabilità (come quelle connesse all'assistenza per i docenti di medicina); e, se il codice etico vuole dare rilievo all'obbligo di pubblicare i risultati delle proprie ricerche, dovrà tenere conto del fatto che il numero e la dimensione delle pubblicazioni dei docenti variano da settore a settore.

Ciò premesso, possono essere indicati almeno tre contenuti possibili o normali dei codici di comportamento. Essi possono richiamare e precisare i doveri espressamente previsti dalla legge, come quelli relativi al numero di ore di lezione o alla partecipazione agli organi collegiali. Possono fare altrettanto con i divieti, come quello di svolgere attività d'impresa e quelli inerenti all'attività professionale. E possono indicare, più in generale, le regole per il corretto svolgimento dei compiti dei docenti: quelli inerenti ai vari aspetti della didattica (come presenza in sede, ricevimento degli studenti, programmi, aggiornamento dei materiali didattici, esami, tesi di laurea), della ricerca (pubblicazioni, proprietà intellettuale, uso dei fondi di ricerca) e delle altre incombenze dei docenti (come quelle relative ai concorsi e agli organi collegiali). Al di là di questi contenuti, nell'elaborazione dei codici etici occorre fare attenzione al rischio di sconfinamento: per esempio, l'incompatibilità tra diverse cariche accademiche può anche dipendere da valutazioni etiche, ma probabilmente il codice etico non è la sede più adatta per stabilirla.

I codici etici concretamente adottati dalle università affrontano tendenzialmente tutti questi temi, ma per lo più in modo astratto, senza risolvere molti dei problemi concreti che si pongono nella realtà e rispetto ai quali occorre spesso prendere decisioni difficili. Per esempio, quali situazioni giustificano l'assenza a lezione? E in loro presenza, quando occorre rinviare la lezione e quando ci si può far sostituire? Si può imporre agli studenti lo studio, e quin-

di probabilmente l'acquisto, del proprio manuale o di una propria monografia? Si può ricevere uno studente nel proprio domicilio privato? Un professore che svolga l'attività forense può assumere le difese di un soggetto in lite con la sua università? Se rinunciano a risolvere questi problemi e si limitano a enunciare principi e valori, i codici etici non fanno che ribadire concetti già presenti in altre fonti, rinunciando a svolgere il ruolo che la legge assegna loro. È chiaro che enunciare principi è più facile che risolvere problemi concreti e spesso imbarazzanti, ma è anche molto meno utile.

Un problema generale relativo ai contenuti dei codici etici è quello degli interessi a tutela dei quali sono poste le loro previsioni: esso deve tutelare solo gli interessi dell'ateneo o anche quelli dell'intera comunità scientifica e gli interessi pubblici connessi alle funzioni del docente universitario? La questione è rilevante perché, per esempio, il plagio di un'opera altrui o il comportamento scorretto in una commissione di concorso universitario possono non danneggiare l'ateneo di appartenenza, ma certamente sono contrari ai doveri del professore. Considerando che quelli universitari sono ormai gli unici organi competenti a far rispettare i doveri dei professori, la tesi estensiva sembra preferibile e sembra essere stata seguita dalla maggior parte delle università che hanno emanato codici etici, introducendovi previsioni nelle materie indicate.

La violazione dei codici etici delle università

Come per gli altri dipendenti pubblici, anche nel caso dei docenti universitari c'è un nesso tra i codici di comportamento e la responsabilità disciplinare: la violazione dei primi può generare la seconda. Questa affermazione è giustificata non solo in forza delle previsioni generali relative ai pubblici dipendenti, ma anche per via di quanto specificamente previsto dalla stessa legge 240, a norma della quale «[s]ulle violazioni del codice etico, *qualora non ricadano sotto la competenza del collegio di disciplina*, decide, su proposta del rettore, il senato accademico»: è espressamente previsto, dunque, che dette violazioni - deve ritenersi, anche dei docenti - possano costituire illecito disciplinare.

La previsione appena riportata, peraltro, ammette esplicitamente anche l'ipotesi inversa, cioè che la violazione del codice etico non ricada sotto la competenza del collegio di disciplina e, quindi, non costituisca illecito disciplinare. Da questo punto di vista, essa pone una deroga rispetto alla recente e già

menzionata previsione generale della legge anticorruzione, secondo la quale la violazione dei codici di comportamento è sempre fonte di responsabilità disciplinare. Nonostante quest'ultima sia successiva, deve ritenersi che la prima rimanga in vigore e prevalga per la sua specialità, in quanto la legge 240 delinea - almeno per i docenti universitari - un sistema di responsabilità parzialmente diverso da quello proprio degli altri dipendenti pubblici. Si può forse ritenere che questa deroga dipenda dalla peculiare posizione del docente universitario e dall'esigenza di garantirne la libertà.

Dunque, la violazione dei codici etici può rilevare su due piani diversi, l'uno residuale rispetto all'altro: quello della responsabilità disciplinare, fatta valere dal collegio di disciplina e dal consiglio di amministrazione; e quello che - se si vuole - si può definire etico, per il quale è prevista una competenza del rettore e del senato accademico.

Il rapporto tra i due meccanismi è chiaro: il secondo si attiva se non vi sono i presupposti per il primo. Non sono chiari, invece, la natura e gli effetti del secondo, che non può che essere definito in modo negativo rispetto al primo: esso non potrà comportare l'irrogazione delle sanzioni disciplinari previste dalla legge, che sono riservate al consiglio di amministrazione. Questo non vuol dire, peraltro, che la violazione accertata dal senato accademico, priva di rilievo disciplinare, non possa avere alcun effetto giuridico. Da un lato, la relativa dichiarazione deve essere pubblicata e il conseguente effetto reputazionale può essere rilevante. Dall'altro, a essa potrebbero essere ricondotte ulteriori conseguenze: le università potrebbero stabilire regole come il divieto di chiamare docenti che abbiano posto in essere comportamenti gravemente contrari ai loro principi, il divieto di assumere cariche accademiche per un certo periodo successivo all'accertamento della violazione, la perdita di fondi di ricerca a seguito di esso.

Il meccanismo di controllo prefigurato dalla legge, incentrato sul rettore e sul senato accademico, può essere disciplinato nel dettaglio dai codici etici stessi, per esempio definendo il procedimento e le misure conseguenti alla violazione e anche istituendo organi di controllo. Va valutata favorevolmente, in particolare, la previsione, presente in alcuni codici, che affida un ruolo di consulenza sull'applicazione del codice a un ufficio *ad hoc*. Tuttavia è necessario che l'irrogazione delle sanzioni rispetti le competenze e le procedure attualmente stabilite dalla legge. Da questo punto di vista, è molto dubbia la legittimità delle previsioni, contenute in alcuni codici etici, che affidano il compito di dichiarare le viola-

zioni a organi diversi dal senato accademico, come garanti e commissioni etiche.

La previsione di questo ulteriore meccanismo di controllo, distinto dalla responsabilità disciplinare, può essere apprezzata considerando il problema, già menzionato, delle piccole violazioni, per le quali può sembrare eccessivo avviare un procedimento disciplinare. Se, per esempio, un docente omette una volta di compilare il registro delle lezioni, la sanzione disciplinare può essere un rimedio eccessivo. È vero che anche l'intervento del rettore e del senato accademico può essere eccessivo (nell'esempio fatto, potrebbe essere sufficiente che il direttore del dipartimento segnalasse la mancanza al docente, magari per iscritto), ma è comunque utile che vi sia uno strumento meno traumatico per segnalare al docente le piccole mancanze, che operi sul piano reputazionale più che su quello disciplinare.

Vi è, peraltro, un problema di confine tra questo meccanismo e quello della responsabilità disciplinare. Si pone, in particolare, la questione della distinzione tra la dichiarazione di violazione del codice etico, pronunciata dal senato accademico, e la sanzione disciplinare della censura, irrogata ovviamente dal consiglio di amministrazione. Rimane, infatti, tra le sanzioni disciplinari previste dalle norme del 1933, la censura, da irrogare per gli illeciti più lievi (come può essere, per esempio, la reiterazione della mancata compilazione del registro delle lezioni). Essa sarà evidentemente scritta, se non altro perché il collegio di disciplina e il consiglio di amministrazione non potranno fare a meno di verbalizzare le proprie decisioni. L'accertamento della violazione pronunciato dal senato accademico, ovviamente, non è una sanzione disciplinare, ma qualcosa di diverso. Sarebbe bene, dunque, che fossero individuate le violazioni che costituiscono illecito disciplinare, sia pure poco grave, e giustificano l'irrogazione di una censura. Le altre violazioni giustificherebbero l'intervento del rettore e del senato accademico.

Per una più precisa definizione di illeciti e sanzioni disciplinari

Il problema dell'individuazione degli illeciti, peraltro, non riguarda solo la censura, ma tutte le sanzioni disciplinari. L'individuazione degli illeciti e delle corrispondenti sanzioni, infatti, continua a essere operata dalle menzionate norme del 1933, di cui si è già segnalata la vaghezza. È possibile procedere a una loro definizione più precisa?

Prima della legge n. 240 del 2010, a questa domanda occorre rispondere negativamente, perché la

legge non attribuiva a nessuna autorità un simile potere normativo: né al Cun, al quale essa attribuiva la competenza per i procedimenti disciplinari, né ai singoli atenei. L'auspicabile precisazione dei comportamenti corretti e di quelli scorretti era affidata alla giurisprudenza dello stesso Cun, a cui si può rimproverare di non essersi preoccupato della sua raccolta, sistemazione e diffusione.

La legge 240, tuttavia, ha introdotto le due innovazioni già indicate: ha affidato alle università la competenza per i procedimenti disciplinari; e ha attribuito loro il compito di definire un codice etico, la cui violazione ha rilievo disciplinare. È bene ricordare anche che, a differenza che per gli altri dipendenti pubblici, illeciti e sanzioni disciplinari non sono stabiliti dai contratti collettivi.

In forza di queste innovazioni, si potrebbe sostenere che le università abbiano ormai il potere di definire illeciti e sanzioni. I codici etici potrebbero infatti contenere non solo l'enunciazione dei doveri dei docenti universitari, ma anche l'individuazione delle conseguenze della loro violazione. In alternativa, le università potrebbero regolare l'uso del potere disciplinare da parte del collegio di disciplina e del consiglio di amministrazione, individuando illeciti e sanzioni con un regolamento che fosse previsto dallo statuto.

Un simile potere normativo non è attribuito alle università e si potrebbe argomentare che esso è escluso dalla riserva di legge in materia di sanzioni amministrative, riconducibile all'art. 23 cost. ed espressamente enunciato dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981, secondo il quale «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge [...]». D'altra parte, le sanzioni amministrative sono già previste dalla legge e possono essere irrogate ai professori universitari anche in assenza di una simile operazione di codificazione, che servirebbe solo a limitare o indirizzare la discrezionalità degli organi disciplinari. Non si tratterebbe, dunque, di prevedere gli illeciti e le sanzioni, ma di precisare, a garanzia degli accusati, i presupposti per l'esercizio di un potere sanzionatorio comunque esistente.

Si può ritenere, dunque, che le università possano procedere, con il codice etico o con un regolamento, alla codificazione degli illeciti e delle sanzioni disciplinari. Non che una simile codificazione sia necessaria: dopo tutto, le previsioni di molti contratti collettivi nazionali in materia disciplinare non sono molto più analitiche di quelle del regio decreto sull'istruzione superiore. Ma essa può essere utile a rendere più prevedibile e trasparente l'esercizio del potere disciplinare, a fronte dei rischi connessi al suo decentramento, che sembrano già con-

cretizzarsi con discutibili iniziative di certi rettori. Essa contribuirebbe a evitare che il potere disciplinare sia usato come strumento di lotta interna agli atenei, di vendetta o di repressione da parte dei rettori: rischio particolarmente grave in presenza di un sistema di governo delle università che consente un forte accentramento del potere.

Di fatto, nessuno dei codici etici concretamente adottati ha proceduto a questa opera di definizione di illeciti e sanzioni, che potrebbe agevolare il corretto esercizio del potere disciplinare da parte degli organi competenti. Vi è, in alcuni codici etici, qualche previsione in materia di responsabilità disciplinare, ma si tratta - anche in questo caso - di previsioni di legittimità molto dubbia, quando il potere disciplinare è attribuito a organi diversi dal consiglio di amministrazione.

Che gli illeciti e le sanzioni siano definiti in via generale o in modo incrementale dalla giurisprudenza dei consigli di amministrazione, è comunque importante rispettare un paio di principi fondamentali.

In primo luogo, quello di proporzionalità, che impone di distinguere tra i diversi comportamenti in base alla loro gravità: una cosa è omettere di verbalizzare la lezione, un'altra non presentarsi a lezione; si può trascorrere un periodo senza pubblicare niente perché si è dediti all'attività professionale o perché si sta lavorando a una ricerca impegnativa. Questo principio è evidentemente violato in presenza di sanzioni manifestamente eccessive o ingiuste, di cui si ha notizia, come la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per lunghi periodi, per inadeguatezza della produzione scientifica o per omessa compilazione dei registri delle lezioni.

In secondo luogo, il principio di trasparenza, che impone il diritto del docente accusato di conoscere tutte le informazioni rilevanti, il divieto di gestire i procedimenti disciplinari in modo riservato, se non a tutela dell'accusato stesso, e la necessità che i provvedimenti disciplinari siano pubblicati, se del caso omettendo i nomi degli interessati. Anche per questo principio l'esperienza applicativa recente mostra i rischi di violazione, come nelle ipotesi in cui i rettori invitano il personale a mantenere la riservatezza e a non divulgare le informazioni relative al procedimento disciplinare. Anche le università e i loro rettori, come ogni pubblica amministrazione, devono invece abituarsi non solo a tollerare, ma a promuovere la massima trasparenza sulla propria attività, ogni volta che non vi siano fondate esigenze di tutela del segreto o di dati personali. Far conoscere gli illeciti commessi e le sanzioni irrogate è un buon modo per prevenire ulteriori illeciti.