

**PROFILI RICOSTRUTTIVI DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE
NEI CONFRONTI DEI PROFESSORI UNIVERSITARI
A CINQUE ANNI DALLA RIFORMA GELMINI**

di Vito Tenore
Consigliere della Corte dei Conti
Docente presso la S.N.A.

Sommario: 1. Fonti procedurali e sostanziali in materia di responsabilità disciplinare dei professori universitari. Ambito soggettivo delle norme. - 2. Gli illeciti sostanziali nel r.d. n.1592 del 1933, nel codice etico, nelle leggi sulla docenza universitaria e sul pubblico impiego. I professori libero-professionisti ed il loro ulteriore regime deontologico-professionale. - 3. Le sanzioni disciplinari comminabili ai professori universitari e le competenze punitive. - 4. Il procedimento disciplinare e le sue tappe: contestazione, istruttoria, sanzione. - 5. Natura amministrativa del procedimento disciplinare: riflessi operativi. - 6. Incidenza della legge n.241 del 1990 sul procedimento disciplinare. - 7. Rapporti tra giudizio penale e giudizio disciplinare. - 8. La sospensione cautelare dei docenti universitari.

Abstract: *mentre sotto la vigenza del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 i professori universitari erano un'élite consapevole e preoccupata della propria posizione sociale e della reputazione della categoria, capace di correggere ex se comportamenti devianti, oggi 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 puntuali regole di comportamento non meno degli altri dipendenti pubblici. Tali regole, sostanziali e procedurali, fissate nel predetto r.d. n.1592/1933, nei Codici etici e nell'art.10, l. 30 dicembre 2010, n.240, vengono analiticamente vagliate nello studio, alla luce anche della giurisprudenza ad oggi intervenuta, della migliore dottrina e tenendo conto dei principi generali del diritto disciplinare e della l. n.241/1990 valevoli anche per i docenti universitari. Tutti i profili sostanziali e procedurali vengono analizzati anche in chiave critica e propositiva, per offrire un solido referente interpretativo nella complessa materia disciplinare e stimolarne il sistematico e corretto utilizzo da parte delle Università. Parte rilevante dello studio è poi dedicata ai complessi rapporti tra azione disciplinare e procedimento disciplinare ed utili spunti ricostruttivi vengono offerti per una corretta comprensione del tema, sovente al vaglio della magistratura amministrativa.*

1. Fonti procedurali e sostanziali in materia di responsabilità disciplinare dei professori universitari. Ambito soggettivo delle norme.

Nelle pubbliche istituzioni, tra le quali le Università degli Studi, il fondamento della potestà sanzionatoria da esercitarsi nei confronti dei docenti va rinvenuto nell'esigenza di assicurare l'autoregolamentazione dell'ordinamento interno, e ciò a garanzia tanto della credibilità e affidabilità sociale dell'istituzione stessa, quanto del decoro e del prestigio dei singoli professori.

Prima della riforma apportata dalla legge Gelmini 30 dicembre 2010, n.240¹ il sistema disciplinare universitario era normato dall'art. 12 della l. 18 marzo 1958, n. 311 (norme sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari) che operava (ed opera a tutt'oggi, non essendo stato abrogato dalla l. n.240) un sostanziale rinvio alle disposizioni degli artt. 87, 88, 89, 90 e 91 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 (primo comma) e, in quanto applicabili e non contrastanti con le disposizioni del testo unico sull'istruzione superiore (secondo comma), degli artt. 85, 91, 96, 97 e 98 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato).

Tale sistema, come rimarcato da attenti osservatori², era ritenuto lacunoso, per cui la dottrina aveva prospettato la possibile applicazione, in via suppletiva, delle disposizioni di legge proprie dei dipendenti civili dello Stato, contenute nella normativa del 1957, nonché dei principi generali in base a tali disposizioni di legge elaborati dalla giurisprudenza e dalla dottrina; proprio la dottrina e la giurisprudenza successive avevano però esattamente rilevato come, pur non essendo possibile un'automatica estensione ai professori universitari di tutte le norme del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 non espressamente richiamate dall'art. 12 della legge n. 311 del 1958 (operazione interpretativa che si presentava probabilmente sovrabbondante e che non valorizzava adeguatamente la maggiore "snellezza" del procedimento disciplinare dei docenti universitari), tuttavia per i profili relativi alle garanzie procedurali che devono informare tutti i procedimenti disciplinari (osservanza del principio del contraddittorio, audizione dell'interessato, contestazione dell'addebito, ecc.), le norme del T.U. del 1957 dovessero necessariamente costituire un sicuro punto di riferimento.

A seguito della c.d. Riforma Gelmini i profili procedurali della responsabilità disciplinare dei docenti universitari, di ogni università pubblica o privata (anche telematica)³, sono oggi regolati dalla legge 30 dicembre 2010, n.240, che all'art. 10 testualmente dispone: "*1. Presso ogni università è istituito un collegio di disciplina, composto esclusivamente da professori universitari in regime di tempo pieno e da ricercatori a tempo indeterminato in regime di tempo pieno, secondo modalità definite dallo statuto, competente a svolgere la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari e ad esprimere in merito parere conclusivo. Il collegio opera secondo il principio del giudizio fra pari, nel rispetto del contraddittorio. La partecipazione al collegio di disciplina non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese. 2. L'avvio del procedimento disciplinare spetta al rettore che, per ogni fatto che possa dar luogo all'irrogazione di una sanzione più grave della censura tra quelle previste dall'articolo 87 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore di cui al regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti, trasmette gli atti al collegio di disciplina, formulando motivata proposta. 3. Il collegio di disciplina, uditi il rettore ovvero un suo delegato, nonché il professore o il ricercatore sottoposto ad azione disciplinare, eventualmente assistito da un difensore di fiducia, entro trenta giorni esprime parere sulla proposta avanzata dal rettore sia in relazione alla rilevanza dei fatti sul piano disciplinare sia in relazione al tipo di sanzione da*

¹ Sul sistema punitivo interno dei docenti universitari dopo la riforma Gelmini v. CAPECE, *Le regole del procedimento disciplinare dei docenti universitari dopo la legge 30 dicembre 2010, n. 240*, in www.amministrativamente.com, 2012, 1; PORTALURI, *Note de iure condendo sul procedimento disciplinare nei confronti dei docenti universitari*, in https://www.cun.it/uploads/3262/relazione_potere_disciplinare.pdf?v=; VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari dopo la riforma Gelmini*, in www.federalismi.it e in *Il lav.nelle p.a.*, 2010, f.5, 995 seg; VIOLA, *Il regime disciplinare dei professori e ricercatori universitari*, in CARINCI, TENORE, DAPAS, VIOLA, *I professori universitari*, Milano, Giuffrè, 2010, 165 e ss.: l'opera costituisce il V volume del Trattato *Il pubblico impiego non privatizzato*, a cura di CARINCI e TENORE, Milano, Giuffrè. In precedenza, tra le poche trattazioni presenti in dottrina v. PASINI, *Procedimenti disciplinari a carico di professori universitari*, in *Cons. Stato*, 1982, II, 411 e ss. e TRIPI, *I procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti universitari*, in *Il lav. nelle p.a.*, 2004, 5, 967.

² VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti cit.*, 2, di cui vengono ripresi alcuni passi.

³ Sulla applicazione dell'art.10, l. n.240 del 2010 anche alle Università, sia pubbliche che private, ivi comprese quelle telematiche (nella specie la Niccolò Cusano) istituite con l'art. 26 della L. 289\2002 (e DM del 17 aprile 2003), norme nelle quali non si rinvencono riferimenti all'eventuale esclusione delle telematiche dalla normativa vigente per tutte le altre università, cfr. Tar Lazio, Roma, sez.III, 24 giugno 2014 n.6682, in www.giustizia-amministrativa.it.

irrogare e trasmette gli atti al consiglio di amministrazione per l'assunzione delle conseguenti deliberazioni. Il procedimento davanti al collegio resta disciplinato dalla normativa vigente. 4. Entro trenta giorni dalla ricezione del parere, il consiglio di amministrazione, senza la rappresentanza degli studenti, infligge la sanzione ovvero dispone l'archiviazione del procedimento, conformemente al parere vincolante espresso dal collegio di disciplina. 5. Il procedimento si estingue ove la decisione di cui al comma 4 non intervenga nel termine di centottanta giorni dalla data di avvio del procedimento stesso. Il termine è sospeso fino alla ricostituzione del collegio di disciplina ovvero del consiglio di amministrazione nel caso in cui siano in corso le operazioni preordinate alla formazione dello stesso che ne impediscono il regolare funzionamento. Il termine è altresì sospeso, per non più di due volte e per un periodo non superiore a sessanta giorni in relazione a ciascuna sospensione, ove il collegio ritenga di dover acquisire ulteriori atti o documenti per motivi istruttori. Il rettore è tenuto a dare esecuzione alle richieste istruttorie avanzate dal collegio. 6. È abrogato l'articolo 3 della legge 16 gennaio 2006, n. 18”.

Quasi tutti gli atenei hanno dettagliato tale previsione nei rispettivi Statuti o con decreti rettorali o regolamenti procedurali⁴.

La legge n.240 del 2010 ha dunque trasferito ai singoli atenei la potestà punitiva precedentemente attribuita al Consiglio Universitario Nazionale (CUN)⁵, ed il relativo procedimento disciplinare si svolge a livello locale e fa capo al Collegio di disciplina (la cui composizione ha “affaticato” gli statuti universitari, originando anche contenziosi⁶) per tutte le sanzioni, tranne la censura, devoluta al rettore. La mancanza di docenti estranei alla singola

⁴ Ad esempio lo Statuto dell'Università Iuav di Venezia (emanato con decreto rettorale 16 gennaio 2012 n. 19 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 26 dell'1 febbraio 2012), dispone all'art. 22: “1. Il controllo disciplinare sui docenti è affidato a un collegio di disciplina composto da un professore ordinario, un professore associato e un ricercatore, tutti in regime di tempo pieno, nonché da due professori ordinari supplenti, nominati dal senato accademico per tre anni e il cui mandato è rinnovabile per una sola volta. 2. Il collegio di disciplina opera secondo il principio del giudizio fra pari e nel rispetto del contraddittorio; pertanto in caso di procedimenti a carico di professori ordinari il collegio sarà composto esclusivamente da professori ordinari subentrando, al professore associato e al ricercatore, i due professori ordinari supplenti ed in caso di procedimenti a carico di professori associati, al ricercatore subentrerà uno dei professori ordinari supplenti. 3. Il collegio svolge la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari, avviati dal rettore secondo quanto disposto dall'articolo 10, comma 2, lettera o) e, uditi il rettore o un suo delegato nonché il docente sottoposto ad azione disciplinare, eventualmente assistito da un difensore di fiducia, esprime in merito un parere conclusivo entro trenta giorni dall'avvio del procedimento, trasmettendolo al consiglio di amministrazione. Il collegio opera nel rispetto del contraddittorio e secondo il principio del giudizio fra pari, che comporta che un docente non possa essere giudicato da chi non rivesta una qualifica almeno pari alla propria”. Precisa tale Statuto veneziano che, come previsto dall'art. 22, comma 2 “in caso di procedimenti a carico di professori ordinari il collegio sarà composto esclusivamente da professori ordinari subentrando, al professore associato e al ricercatore, i due professori ordinari supplenti ed in caso di procedimenti a carico di professori associati, al ricercatore subentrerà uno dei professori ordinari supplenti”. La partecipazione al collegio di disciplina non dà luogo alla corresponsione di compensi, emolumenti, indennità o rimborsi spese. Il collegio di disciplina si avvale del supporto amministrativo del servizio affari legali in staff alla direzione amministrativa. In ottemperanza al principio della terzietà dell'organo giudicante, qualora il docente cui sia contestata la violazione di un dovere comportamentale sia legato da rapporto di coniugio, convivenza, parentela o affinità fino al IV grado con un membro della collegio o sussistano altre gravi ragioni di convenienza, il membro del collegio dovrà dichiarare la propria incompatibilità ed essere sostituito. Il procedimento. Chiunque venga a conoscenza di un fatto che possa dar luogo, a carico di un docente, di una sanzione disciplinare deve darne notizia al rettore per iscritto. La forma scritta è necessaria al fine del decorso del termine assegnato dalla legge al rettore per il compimento degli atti di sua competenza.

⁵ Per alcune questioni di diritto intertemporale circa il regime applicabile alla fase transitoria non normata dalla l. n.240 del 2010, v. Tar Emilia Romagna, Bologna, sez.I, 23 ottobre 2013 n.645, Tar Puglia, Bari, sez.III, 24 luglio 2013 n.1165, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶ V. ad esempio le problematiche affrontate nel paragrafo 21 della accurata sentenza Tar Liguria, sez. I, 26 febbraio 2015 n.239, in www.giustizia-amministrativa.it.

università, che avrebbe potuto garantire maggiore terzietà decisionale, non è stata ritenuta costituzionalmente illegittima⁷.

Questo decentramento disciplinare è stato oggetto di critiche e da più parti si auspica un ritorno ad un sistema accentrato “più terzo”⁸ presso il CUN (almeno attraverso un grado di appello avverso le sanzioni di ateneo, ovviamente amministrativo, stante il divieto costituzionale di istituire giudici speciali) che attenui la eccessiva *vicinitas* tra sanzionatori e sanzionato.

La legge n.240 non è intervenuta, invece, sui previgenti profili sostanziali, cioè su illeciti e sanzioni (anche se ha reso obbligatoria l’elaborazione di un codice etico in ogni università). Per questi aspetti sostanziali, la disciplina continua a essere dettata principalmente dal testo unico dell’istruzione superiore, ovvero dal r.d. 31 agosto 1933 n. 1592 (testo unico delle leggi sull’istruzione superiore) tuttora in vigore, che si occupa sia dei doveri (e, dunque, degli illeciti: art.84-86), che delle sanzioni (art.87), oltre che delle misure cautelari non disciplinari (sospensione cautelare ex art.90⁹).

Tuttavia, come detto, la legge n.240 ha arricchito gli illeciti sostanziali, come si vedrà nel prosieguo, introducendo, all’art.2, il Codice etico della comunità universitaria: *“le Università che ne fossero prive adottano entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (28 luglio 2011 n.d.a.) un codice etico della comunità universitaria formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell’ateneo. Il codice etico determina i valori fondamentali della comunità universitaria, promuove il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, nonché l’accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell’istituzione di appartenenza, detta le regole di condotta nell’ambito della comunità. Le norme sono volte ad evitare ogni forma di discriminazione e di abuso, nonché a regolare i casi di conflitto di interessi o di proprietà intellettuale. Sulle violazioni del codice etico, qualora non ricadano sotto la competenza del collegio di disciplina, decide, su proposta del Rettore, il senato accademico”*.

A fronte di questi referenti normativi sostanziali e procedurali, criticati dalla dottrina in quanto volutamente minimalisti¹⁰, gli eventuali “buchi” interpretativi non possono essere colmati

⁷ Per la legittimità costituzionale dell’attuale compagine solo interna v. Tar Lombardia, Milano, sez.IV,18 marzo 2014 n.692, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui *“Con l’ultimo motivo si solleva una questione di illegittimità costituzionale del predetto art. 10 L. n. 240/2010, per violazione degli artt. 33 e 97 Cost. In particolare, tale norma, nel trasferire integralmente il potere disciplinare in capo agli Atenei, senza prevedere la partecipazione di docenti estranei all’Università procedente, pregiudicherebbe le garanzie di terzietà ed imparzialità del giudizio disciplinare contro i professori universitari, tutelate invece dalle citate disposizioni costituzionali. Ritiene il Collegio che la censura sia manifestamente infondata, atteso che lo stesso art. 33, che il ricorrente assume violato, ha in realtà direttamente previsto un contemperamento tra la libertà di insegnamento, tutelata dal comma 1, e l’autonomia delle istituzioni universitarie, riconoscendo alle stesse, nell’ultimo comma, “il diritto di darsi ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”, nel cui ambito rientra ovviamente anche la regolamentazione del potere disciplinare. Poiché la stessa carta costituzionale riconosce pertanto il principio di autonomia delle istituzioni universitarie, le censure sollevate dal ricorrente sono manifestamente infondate, atteso che l’art. 10 L. n. 240/2010, nella parte in cui prevede che il procedimento disciplinare abbia luogo all’interno della stessa Università, senza il coinvolgimento di altri organismi, costituisce attuazione del predetto principio di autonomia universitaria, costituzionalmente tutelato dall’ultimo comma dell’art. 33”*.

⁸ E’ la tesi ad esempio propugnata da PORTALURI, *Note de iure condendo cit.*, 3.

⁹ L’art.90 prevede che *“Ove la gravità dei fatti lo richieda, il ministro può ordinare a carico di un professore la sospensione dall’ufficio e dallo stipendio a tempo indeterminato, anche prima di conoscere le deduzioni dell’interessato, salvo regolare procedimento disciplinare”*.

¹⁰ Scrive lucidamente PORTALURI, *Note de iure condendo cit.*, 1, *“La prima sensazione è quella di essere davanti a una precisa, costante negli anni, volontà normativa di fuga dalla responsabilità della scelta: una volontà, direi, di non regolazione. Ciò almeno su tre fronti: la tipizzazione degli illeciti; la definizione delle relative sanzioni; la disciplina del procedimento. Nel sistema del 1933 (parlo del t.u. n. 1592 sull’istruzione superiore) i motivi di una regolazione a maglie larghissime su tutti e tre i profili appena visti poteva avere una sua spiegazione nella residualità del sistema disciplinare: il corpo dei docenti universitari, per sua natura elitario, non affidava certo a modelli formali il compito di reprimere eventuali infrazioni rispetto a una costellazione di regole, spesso non scritte, volte a garantire il prestigio della categoria e la compactio membrorum. La scelta della l. n. 240/10 non appare invece spiegabile con le stesse*

con l'automatico richiamo delle norme del d.P.R. n.3 del 1957 in materia disciplinare (certamente inapplicabili sono quelle previste per il personale privatizzato dai CCNL e dal d.lgs. n.165 del 2001), in quanto, secondo la giurisprudenza, la particolare autonomia dello "status" giuridico dei professori universitari, non consente un'automatica applicazione di tutte le norme dello statuto degli impiegati civili dello Stato, che non siano richiamate dall'art. 12 della legge 18 marzo 1958 n. 311¹¹: pertanto sono inapplicabili ai procedimenti disciplinari a carico del personale docente delle università quelle norme del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 non richiamate dall'art. 12 della legge n. 311 del 1958¹², limite oggetto di interessante intervento della Corte costituzionale¹³. Tale approdo giurisprudenziale potrebbe tuttavia essere rimesso in discussione ove si valorizzasse da parte della giurisprudenza l'art.10, co.3 della legge 240 del 2010 che, con più ampia formulazione e portata applicativa, afferma che "Il procedimento davanti al collegio resta disciplinato dalla normativa vigente": tale inciso potrebbe far riferimento a tutte le norme del d.P.R. n.3 del 1957 in materia disciplinare, relativamente agli aspetti non normati dalla l. n.240, ma la giurisprudenza si è mostrata ad oggi contraria¹⁴.

Dopo la riforma Gelmini del 2010, la potestà disciplinare è attribuita, salvo che per la censura di competenza del solo rettore, in via esclusiva al consiglio di amministrazione, che delibera su proposta vincolante del Collegio di disciplina, reale organo decisorio, mentre nessun potere disciplinare è espressamente attribuito ai direttori delle strutture didattiche, che hanno una ovvia consuetudine con i docenti, circostanza che avrebbe potuto attenuare la loro terzietà e serenità di giudizio. In ciò si ravvisa una notevole differenza con il regime previsto per il personale amministrativo "privatizzato" delle Università, per il quale la potestà disciplinare è ripartita tra il dirigente capo struttura (sanzioni minori) e l'Ufficio procedimenti disciplinari (sanzioni maggiori). Per il personale amministrativo delle Università il capo struttura dovrebbe coincidere con il

ragioni. I docenti universitari hanno perso da tempo il loro status sociale ed economico, e il loro numero è aumentato moltissimo: le capacità di autoregolazione del sistema sono dunque minime. A fronte di ciò, era ragionevole attendersi dalla legge di riforma del 2010 un approccio che innovasse su tutti e tre i fronti (illeciti, sanzioni e procedimenti)disegnando finalmente un modello a maglie più strette: che ne aumentasse, insomma, il livello di giuridicizzazione. Non è accaduto".

¹¹ Recita tale norma: "Ferma restando la composizione della Corte di disciplina stabilita dall'art. 6 della legge 30 dicembre 1947, n. 1477, ai professori universitari di ruolo continuano ad applicarsi le disposizioni degli artt. 87, 88, 89, 90 e 91 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592. Ad essi si applicano, inoltre, in quanto non contrastino con quelle del citato testo unico, le norme contenute negli artt. 85, 91, 96, 97 e 98 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3".

¹² Così Cons. Stato, sez. II, par. n. 795 del 7 luglio 1982; Tar Sicilia, Palermo, 26 febbraio 2003 n.241, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹³ La Consulta (C.cost., 22 dicembre 1988 n.1128, in *Foro it.*, 1989, I, 2710), sotto il previgente regime disciplinare sprovvisto di termine finale, per evitare durate *sine die* del sistema disciplinare dei professori, dichiarò che "è illegittimo, per violazione dell'art. 3 cost., l'art. 12, comma 2, l. 18 marzo 1958 n. 311, nella parte in cui non richiama, ai fini della sua applicazione ai professori universitari di ruolo, l'art. 120 d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 che stabilisce l'estinzione del procedimento disciplinare quando siano decorsi novanta giorni dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto": tuttavia, come si vedrà meglio nel successivo paragrafo 5, oggi, a nostro avviso, l'art.120 del d.P.R. n.3 del 1957 è norma da intendersi superata nel regime punitivo dei professori universitari dalla presenza di un termine finale di 180 gg. di chiusura del procedimento (art.10, l. n.240 del 2010), a garanzia della celerità procedimentale e dell'incolpato. Anzi era già stato superato dall'applicazione dei termini previsti dall'art. 3 della l. 16 gennaio 2006, n. 18, da considerarsi perentori per ragioni sistematiche e letterali.

¹⁴ Ad esempio Tar Liguria, sez. I, 26 febbraio 2015 n.239, in www.giustizia-amministrativa.it, ha escluso l'applicabilità del termine di venti giorni che, secondo l'art. 105, comma 1, del t.u. n. 3/1957, deve essere concesso al dipendente per la presentazione delle proprie giustificazioni, termine procedimentale che non è stato riprodotto dalla legge n. 240/2010 di riforma dell'organizzazione universitaria e, che pertanto, non può ritenersi attualmente vigente.

professore direttore della struttura didattica, che ha dunque potestà punitiva sul personale amministrativo, ma non su quello docente incardinato nella propria struttura.

Circa l'ambito soggettivo di applicazione della norma, l'articolo 10 della legge 240/2010 opera un chiaro riferimento ai professori e ai ricercatori universitari, risolvendo espressamente la questione dell'applicazione del regime disciplinare dei docenti anche ai ricercatori. Per quanto riguarda poi l'applicabilità della disciplina in esame ai docenti a contratto di cui all'art. 25, d.P.R. 382/1980 (oggi regolamentati dall'art. 23 della legge Gelmini), dovrebbe escludersi tale possibilità, sulla base della natura non di ruolo del relativo rapporto di lavoro. Resta infine invariata la problematica dell'applicabilità delle previsioni in discorso ad alcune figure di docenti "ad esaurimento" (incaricati stabilizzati; assistenti universitari; ecc.) o ad alcune figure particolari (astronomi e ricercatori astronomi dell'Istituto Nazionale di Astrofisica) che continua ad essere sostanzialmente risolta dai rinvii allo statuto dei docenti presenti nella normativa speciale¹⁵.

Prima di entrare nei profili tecnici della materia, una breve considerazione preliminare: la stasi dell'azione disciplinare nella pubblica amministrazione e nell'università in particolare è stata stigmatizzata a livello dottrinale e giurisprudenziale dalla Corte dei Conti¹⁶. Per pungolare le amministrazioni ad una maggiore attenzione all'esercizio di tale basilare strumento di eticità comportamentale, che nella P.A. è *obbligatorio nella sua attivazione*¹⁷ a pena di illecito disciplinare e penale dell'organo competente inerte¹⁸, si pone oggi in perfetta sintonia con la normativa anticorruzione (l. n.190 del 2012 e d.P.R. n.62 del 2013), l'attività dell'ispettorato per la funzione pubblica che, ai sensi dell'art. 60, co.6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è tenuto ad espletare un'attività di monitoraggio rispetto all'esercizio dell'azione disciplinare. A tal fine, come specifica la direttiva 6 dicembre 2007, n. 8 del ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, al punto 6, tutte le amministrazioni destinatarie della direttiva 6 dicembre 2007, n. 8, tra le quali rientrano anche le università, sono tenute a inviare all'indirizzo di posta elettronica ispettorato@funzionepubblica.it i dati relativi all'avvio dei procedimenti disciplinari ed agli esiti degli stessi. In particolare dovranno essere inviati, entro cinque giorni, le contestazioni mosse al dipendente, con specifico riferimento alla violazione imputata al medesimo

¹⁵ Sul tema VIOLA, *Il regime disciplinare dei professori e ricercatori universitari*, cit., 167.

¹⁶ In dottrina TENORE, *La responsabilità disciplinare nella p.a. dopo la riforma Brunetta*, Milano, 2010. Le eloquenti delibere della Corte dei conti sul reale funzionamento del sistema disciplinare e cautelare nell'impiego pubblico negli ultimi anni, adottate ai sensi dell'art. 3, co. 4, L. 14 gennaio 1994 n. 20, sono raccolti nel volume TENORE, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego privatizzato*, Roma, Epc, 2007, 99 seg. Esse sono le seguenti: C. Conti, sez. contr. n. 7 del 2006; C. conti, sez. contr., 20 giugno 2001 n. 25/01/G, in www.giust.it; id., sez. contr. St., 25 giugno 1999 n. 60, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 1214; id., sez. contr. St., 26 marzo 1998 n. 23, in *Riv. C. conti*, 1998, n. 3, I, 14; id., 4 aprile 1997 n. 70, in *Riv. C. conti*, 1997, n. 3, I, 26 e in *Il lavoro nelle P.A.*, 1998, 289; id., 10 gennaio 1996, n. 4, in *Riv. C. conti*, 1997, n. 1, I, 4 e *ivi*, 1996, n. 1, III, 263, nonché in *Cons. St.*, 1996, II, 480.

¹⁷ Sulla obbligatorietà dell'azione disciplinare nel pubblico impiego: TENORE, *La responsabilità disciplinare nella p.a.*, cit., 42; PORTALURI, *Note de iure condendo cit.*, 4; VIOLA, *Il regime disciplinare dei professori e ricercatori universitari*; NOVELLO, TENORE, *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2002, 180 e ss., TENORE, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego. Nella giurisprudenza del g.o. e nei referti della Corte dei conti*, Roma, EpC, 2007, 21 e VIOLA, *Introduzione minima al diritto disciplinare del pubblico impiego privatizzato*, in *TAR*, 1996, II, 7; e in *Ragiusan*, 1996, nn. 145-146, 141. *Contra*, sulla base delle "finalità efficientistiche" alla base della privatizzazione del pubblico impiego, MAINARDI, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico-Commento all'art. 2106*, in *Il codice civile*. Commentario fondato da SCHLESINGER e diretto da BUSNELLI, Milano, 2002, 464.

Secondo Tar Lazio, Roma, sez. III, 11 luglio 2014 n. 7449, in www.giustizia-amministrativa.it, "deve inoltre ritenersi che la competenza del Rettore all'instaurazione del procedimento, in mancanza di una previsione espressa nella normativa, abbia natura obbligatoria, nel senso che in presenza dei presupposti sanciti dalla legge e dal R.D. 31 agosto 1933, n. 1592 il Rettore deve esercitare l'azione disciplinare".

¹⁸ Particolarmente interessante si presenta una decisione del Giudice penale che ha ritenuto applicabile il reato di abuso d'ufficio al rettore che non abbia esercitato l'azione disciplinare attribuitagli dalla normativa: Corte app. Catania, 8 febbraio 1994, in *Foro it.*, 1994, II, 515 e in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1996, 880, con nota di GELARDI.

nonché il successivo esito del procedimento¹⁹. Attraverso questo monitoraggio potranno essere intraprese azioni disciplinari (e penali) nei confronti di rettori inerti, ma, soprattutto, le Università vengono pungolate ad un sistematico esercizio della doverosa azione punitiva, ove ve ne siano i presupposti.

2. Gli illeciti sostanziali nel r.d. n.1592 del 1933, nel codice etico, nelle leggi sulla docenza universitaria e sul pubblico impiego. I professori libero-professionisti ed il loro ulteriore regime deontologico-professionale.

Per quanto riguarda gli illeciti sostanziali, la fonte più risalente, ovvero l'art. 84 del testo unico n.1592 del 1933, contiene una sintetica enunciazione dei doveri dei professori: *"I professori di ruolo, ancorché alla loro cattedra siano addetti aiuti, assistenti o lettori, hanno obbligo di dedicare al proprio insegnamento, sotto forma sia di lezioni cattedratiche sia di esercitazioni, tante ore settimanali, quante la natura e l'estensione dell'insegnamento stesso richiedano; di osservare l'orario scolastico prestabilito; di attendere alla direzione dei gabinetti, istituti, cliniche, laboratori e simili, annessi alle loro cattedre; di partecipare alle funzioni accademiche e a quelle ad esse connesse, cui siano chiamati, e cioè adunanze di consigli delle università o istituti, commissioni per prove di profitto o per esami di laurea o diploma e per esami di Stato, commissioni per nomine di professori di ruolo o per abilitazioni alla libera docenza, commissioni giudicatrici di concorsi a cattedre d'istituti medi d'istruzione e simili"*.

Il successivo articolo 85 recita: *"Ai professori è garantita libertà d'insegnamento; ma essi hanno l'obbligo di uniformarsi alle deliberazioni della facoltà o scuola, per quanto concerne il coordinamento dei rispettivi programmi"*.

Nel successivo art.86 si enuncia che *"I professori hanno l'obbligo di risiedere stabilmente nella sede dell'università o istituto cui appartengono. Possono tuttavia essere autorizzati dal rettore o direttore, udito il consiglio di facoltà o scuola, a risiedere in località prossima, ove ciò sia conciliabile col pieno e regolare adempimento dei loro doveri d'ufficio"*.

Come rimarcato in dottrina²⁰, si tratta di doveri che spesso sono stati ricondotti al mero senso di responsabilità dei docenti, mentre hanno una precisa valenza giuridica e dunque la loro violazione comporta sanzioni disciplinari. 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.

La apparente genericità di tali doveri (e non obblighi, essendo di fonte non contrattuale e riguardando carriera non privatizzata) non deve sorprendere, come già rimarcato nel primo Capitolo, in quanto la regola della tipicità-tassatività nel diritto disciplinare è solo tendenziale, a differenza del diritto penale, e la ampia formulazione normativa, o l'elasticità dei precetti (come

¹⁹ Al fine di tutelare la riservatezza dei soggetti sottoposti a procedimento disciplinare, stante la funzione di mero monitoraggio dell'attività espletata dall'Ispettorato della funzione pubblica, appare proporzionato l'invio dei documenti suddetti previa rimozione del nominativo del dipendente. Sarà cura dell'amministrazione che avvia il procedimento disciplinare individuare sistemi di riconoscimento degli atti, al fine di consentire che i documenti richiesti (contestazioni ed esito dell'azione disciplinare) possano essere riconosciuti dall'Ispettorato. Sulle problematiche originate dalla normativa sulla *privacy* (d.lgs. n.196 del 2003) sul procedimento disciplinare si rinvia alla nota 82.

²⁰ MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini: profili sostanziali*, in *Giorn.dir.amm.*, 2013, n.1, 97 seg.

afferma acuta dottrina²¹) consente di sussumere nella sua portata applicativa molte violazioni frutto da un lato della “fantasia italica” del delinquere, sia di adattare il sistema punitivo all’evolversi dei tempi e dei costumi, che possono rendere lecito ciò che un tempo non lo era e viceversa.

Tuttavia un regime eccessivamente generico si presta, da un lato, alla sua non applicazione, dall’altro, ad utilizzi arbitrari. Il problema della genericità delle previsioni del r.d. n. 1933 è dunque antico ed ha originato anche vittoriosi ricorsi innanzi al giudice amministrativo²², assai legato al principio di tassatività punitiva: a tale problema si è sopperito in passato con la “giurisprudenza interna” del CUN, che però non si è preoccupato della sua raccolta, sistemazione e diffusione.

Oggi, scomparse le funzioni disciplinari del CUN e atomizzato (e decentrato) il potere punitivo presso i tanti atenei, il problema si ripropone con maggior rilevanza: non mancano dunque pronunce del giudice amministrativo che insistono sulla attenta valutazione circa la tipicità delle fattispecie sanzionatorie richiamate dalla norma, che richiede la specifica ricomprensione del provvedimento disciplinare nell’ambito di una delle tipologie indicate, con la conseguente necessità che la sanzione disciplinare risulti emanata in relazione ad un fatto tipico espressamente individuato dal legislatore e ricompreso nell’ambito del disposto normativo²³. Molti contenziosi, anche recenti, hanno ad esempio riguardato una vasta casistica fattuale ricondotta alla ampia formula sanzionatoria “discredito per l’istituzione universitaria e la funzione docente”²⁴.

I precetti sostanziali del 1933, la cui violazione si traduce in illeciti disciplinari, vengono tuttavia dettagliati e completati per i professori universitari, che non hanno come altri dipendenti pubblici privatizzati un puntuale codice disciplinare nel contratto collettivo²⁵, da altre tre basilari

²¹ L’espressione è di VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari cit.*, 7, che afferma che il sistema disciplinare in esame (ben diverso dai codici disciplinari del pubblico impiego privatizzato) è caratterizzato da un elevato grado di “elasticità” delle previsioni disciplinari.

²² Ad esempio il Tar Lazio (sez.III, 23 maggio 2006 n.3754, in *Foro amm.-TAR*, 2006, 5, 1726) ha statuito che la sanzione disciplinare della sospensione dall’ufficio e dallo stipendio per un determinato periodo, irrogata ad un docente universitario al quale era stato contestato di aver leso la dignità e l’onorabilità di colleghi mediante il ricorso a registrazione occulta di colloqui a cui partecipava per servirsene eventualmente in sede giudiziale, è illegittima poiché il fatto addebitato non rientra tra le tipologie comportamentali indicate dall’art. 89, r.d. n. 1592 del 1933.

²³ Tar Lazio, Roma, sez.III, 24 giugno 2014 n.6682 (fattispecie in materia di libertà di pensiero critico verso le università telematiche trasfuso in un articolo di una docente, ritenuto lesivo di precetti non pertinenti dell’art.89, r.d. del 1933 e seguito da sanzione annullata dal giudice), e id., sez.III, 20 giugno 2006 n.4847, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²⁴ Per un caso recente relativo ad un professore sanzionato per aver nell’ambito di un seminario di studi (collegato ad un Master universitario ufficiale) organizzato e presieduto dal docente sotto l’egida (ed il logo) de “La Sapienza” - nell’aver attribuito al comandante Schettino (imputato, ben noto al pubblico, per il “disastro Concordia”) il ruolo “autorevole” di relatore, inserito nel programma ufficiale del seminario, chiamato a commentare la “ricostruzione dell’evento critico della Costa Concordia”, in pendenza del processo penale, tuttora in corso, in cui lo stesso è imputato per reati gravissimi e con vasta eco-mediatica, cfr., seppur in sede cautelare, Tar Lazio, Roma, sez.III, 12 febbraio 2015 n.644/ord., in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²⁵ Sul codice disciplinare nel pubblico impiego privatizzato, v. TENORE, *La responsabilità disciplinare nella p.a. dopo la riforma Brunetta*, Milano, 2010. V. anche PEDACI, SILVESTRO (a cura di), *Testo unico pubblico impiego esplicito. Il D.Lgs. 30 marzo 2011, n. 165 spiegato articolo per articolo* (Codici esplicati), Napoli, 2014, sub art. 55 seg.; LAPERUTA, *Il lavoro alle dipendenze delle p.a.*, Maggioli, 2014; ANTONUCCI, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Napoli, 2013; BASILE, *La responsabilità disciplinare dopo la riforma Brunetta*, Aracne, 2013; DE PAOLIS, *La responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti*, in DE PAOLIS, *Le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, Milanofiori Assago, 2013; MARTELLONI, *La responsabilità disciplinare del personale non dirigenziale*, in FIORILLO, PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Torino, 2013; FIORILLO, *Il potere disciplinare*, in SANTORO PASSARELLI (a cura di) *Diritto del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Milanofiori Assago, 2013; TAMPIERI, *Il licenziamento dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni*, in PELLACANI (a cura di), *I licenziamenti individuali e collettivi*, Torino, 2013; TENORE (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC Roma, 2010, II ed, 286 e 2015, III ed.; APICELLA, *Lineamenti del pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2012; DI PAOLA, *Il potere disciplinare nel lavoro pubblico e nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2010; MARTUCCI, *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, 2010;

fonti: a) il codice etico dell'ateneo previsto dall'art. 2, co.4 della legge n.240 del 2010; b) il codice di comportamento del pubblico dipendente (d.P.R. 16 aprile 2013 n.62) attuativo della legge anticorruzione 6 novembre 2012 n.190; c) le leggi generali sul lavoro pubblico. Su tali ulteriori fonti occorre soffermarsi.

In ordine al *codice etico* di ateneo, esso 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. In particolare l'art.2, co.4 della l.n.240 statuisce che *“Le università che ne fossero prive adottano entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge un codice etico della comunità universitaria formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell'ateneo. Il codice etico determina i valori fondamentali della comunità universitaria, promuove il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, nonché l'accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell'istituzione di appartenenza, detta le regole di condotta nell'ambito della comunità. Le norme sono volte ad evitare ogni forma di discriminazione e di abuso, nonché a regolare i casi di conflitto di interessi o di proprietà intellettuale. Sulle violazioni del codice etico, qualora non ricadano sotto la competenza del collegio di disciplina, decide, su proposta del rettore, il senato accademico”*.

Tale codice va rispettato anche nei regolamenti universitari sulle chiamate dei professori e nel conferimento di contratti di insegnamento, come testualmente stabilito, rispettivamente, dagli artt.18, e 23, co.2 della l. n.240.

La valenza disciplinare di tali precetti è testualmente confermata dal medesimo art.2, co.2, lett.m), che impone che gli statuti introducano *“sanzioni da irrogare in caso di violazioni del codice etico”*²⁶. Ovviamente i codici etici potrebbero anche prescrivere obblighi comportamentali aventi mera natura di “direttive” comportamentali prive di ricaduta disciplinare, al limite stigmatizzabili con richiami verbali o formali (non configuranti sanzioni) del rettore o del senato accademico²⁷, ma

ANTONUCCI, *Il nuovo procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Napoli, 2010; MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *Giorn.dir.amm.*, 2010, 33 ss.

²⁶ Del resto anche l'Anac, con delibera Delibera n. 75 del 24 ottobre 2013 (*linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001*) ha chiarito, per tutti i codici di comportamento adottati dalle PA che *“la violazione degli obblighi contenuti nel codice di comportamento – sia generale, sia specifico – costituisce fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del relativo procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni, la violazione di ciascuna regola dei codici costituisce di per sé infrazione rilevante sul piano disciplinare. In sede di predisposizione del codice, l'amministrazione può specificare, in corrispondenza di ciascuna infrazione, il tipo e l'entità della sanzione disciplinare applicabile, individuata tra quelle previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi, oltre a quelle espulsive nei casi indicati dai commi 2 e 3 dell'art. 16 del codice generale”*.

La delibera ha ribadito poi i possibili effetti di natura non solo disciplinare, ma anche penale, civile, amministrativo e contabile di tali violazioni comportamentali.

²⁷ La tesi è propugnata da MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, cit., 100, secondo il quale *“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”*. Inoltre *“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”*.

Deve ritenersi a nostro avviso, sul piano delle competenze che nell'ipotesi in cui la violazione del codice etico non costituisca anche infrazione disciplinare, pur rispettando il principio del contraddittorio ex l. n.241 del 1990, l'accertamento della violazione e la decisione in merito all'irrogazione del richiamo non disciplinare spetta al Senato

a nostro avviso si tratta di casi marginali a fronte di prevalenti obblighi dai riflessi punitivi in caso di loro inosservanza.

Tali codici, come è noto, sono presenti anche per i restanti lavoratori pubblici sin dal 1994 (data di adozione del primo Codice di comportamento da parte della Funzione Pubblica, seguito da una seconda edizione del 2000, divenuta allegato ai CCNL di comparto), ed in tempi recenti la legge anticorruzione n.190 ne ha imposto la riscrittura ad opera del d.P.R. n.62 del 2013, la cui portata generale ed onnicomprensiva riguarda anche i professori universitari. Difatti, l'art.2 del d.P.R. n.62, nello stabilire che *“Il presente codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui rapporto di lavoro è disciplinato in base all'articolo 2, commi 2 e 3, del medesimo decreto”*, aggiunge al secondo comma che *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le norme contenute nel presente codice costituiscono principi di comportamento per le restanti categorie di personale di cui all'articolo 3 del citato decreto n. 165 del 2001, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti”*.

La stessa Autorità anticorruzione (Anac), ha stabilito che²⁸ *“per le amministrazioni (quale quella universitaria, n.d.a.) che, anche sulla base di previsioni speciali, hanno proceduto all'adozione di codici etici, manuali di comportamento o documenti similari, è auspicabile che le presenti linee guida siano utilizzate al fine della riformulazione e integrazione di tali testi, che possibilmente dovranno divenire parte integrante del nuovo codice. Questo consentirebbe alle amministrazioni non solo di seguire un metodo di predisposizione e attuazione dei codici il più possibile uniforme e rigoroso, ma soprattutto di tenere conto delle esigenze sottese alla nuova disciplina dei codici di comportamento e legate alle finalità di prevenzione della corruzione. In tutti i casi, è bene evidenziare che, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, si applica il nuovo regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali, previsto dal comma 3, art. 54, del d.lgs. n. 165 del 2001, così come modificato dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012”*.

Pertanto i precetti dei Codici etici universitari vanno adeguati, ove dissonanti, ai principi-guida del Codice di comportamento-tipo, rappresentato dal d.P.R. n.62 del 2013, ferma restando la piena facoltà di completarli o dettargli da parte di ciascun ateneo, come del resto in generale riconosciuto a tutte le pubbliche amministrazioni dall'art.54 del d.lgs n.165 del 2001 (novellato dalla l. n.190) e dallo stesso d.P.R. n.62 del 2013²⁹, che addirittura impongono, come doveroso, un ragionato recepimento/adattamento delle generali regole del d.P.R. n.62 alle singole

Accademico, su proposta del Rettore, che potrà essere coadiuvato, nel relativo procedimento, ove sussistente, dalla commissione di garanzia.

²⁸ Delibera n. 75 del 24 ottobre 2013: *linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165/2001)*. Tali linee guida, si legge nella delibera, sono rivolte, innanzi tutto, alle amministrazioni tenute all'adozione dei singoli codici che, in virtù dello stesso d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 2 del codice generale, corrispondono alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del citato decreto, il cui rapporto di lavoro è disciplinato in base al successivo art. 2, commi 2 e 3. Le stesse linee guida possono, inoltre, costituire un parametro di riferimento per l'elaborazione di codici di comportamento ed etici da parte degli ulteriori soggetti considerati dalla legge n. 190/2012 (enti pubblici economici, enti di diritto privato in controllo pubblico, enti di diritto privato regolati o finanziati, autorità indipendenti), nella misura in cui l'adozione dei codici di comportamento costituisce uno strumento fondamentale ai fini della prevenzione della corruzione.

²⁹ L'art.1, co.2 del d.P.R. n.62 recita: *“Le previsioni del presente Codice sono integrate e specificate dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001”*.

amministrazioni, la cui inosservanza l'Anac potrebbe sanzionare con le misure pecuniarie di cui all'art. 19, comma 5, del d.l. n. 90 del 2014³⁰.

Resta aperto invece il profilo procedurale di adozione (o riadozione, dopo la legge n.190 del 2012 ed il d.P.R. n.62 del 2013, per recepirne i contenuti) di tali Codici etici, ovvero se si debbano osservare alcune regole introdotte nel d.lgs n.165 del 2001 per tutti i Codici di comportamento delle P.A.: ci si riferisce, ad esempio, al comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001, che stabilisce che ciascuna amministrazione definisce il proprio codice di comportamento “*con procedura aperta alla partecipazione*”. Con tale espressione si vuole intendere che l'adozione dei codici, nonché il loro aggiornamento periodico, dovrà avvenire con il coinvolgimento degli stakeholder, la cui identificazione può variare a seconda delle peculiarità di ogni singola amministrazione (in quella universitaria si potrebbe prevedere il coinvolgimento democratico di studenti, personale amministrativo, docenti a contratto).

In sintesi, ferma restando la sostanziale equipollenza concettuale e giuridica tra “codici di comportamento” e “Codici etici” (il distinguo terminologico non esprime una autonomia dogmatica dei due testi)³¹, la cui violazione comporta illeciti disciplinari, gli atenei che avessero adottato codici etici attuativi della riforma Gelmini del 2010, dovranno limarli, integrarli e rettificarli per adattarli ai precetti generali introdotti dal sopravvenuto d.P.R. n.62 del 2013, qualora vi fossero (come sembra prevedibile) discrasie o omissioni.

L'importanza della previsione dei codici etici, per il settore universitario, è maggiore che per altri settori del pubblico impiego, proprio per la segnalata genericità contenutistica delle risalenti norme del r.d. n.1592 del 1933: mentre nel restante lavoro pubblico le fonti contrattuali (es. per il personale scolastico) o legislative (es. per i magistrati, militari, polizia, diplomatici) introducono plurime regole puntuali e dettagliate che i codici etici (o di comportamento) completano o meramente confermano, per i professori universitari queste ultime fonti sono il principale referente sugli illeciti disciplinarmente punibili e, quindi, sono il baluardo del principio di “tendenziale” tassatività-tipicità punitiva e di reale esercizio dell'azione disciplinare. Difatti, la vaghezza e genericità delle norme spesso si presta ad avallare l'inerzia punitiva.

Del resto, come ben rimarcato dalla dottrina, la necessità di tali regole comportamentali è oggi assai avvertita anche nel mondo universitario: mentre nel 1933 i professori universitari erano un'élite consapevole e preoccupata della propria posizione sociale e della reputazione della categoria, capace di correggere *ex se* comportamenti devianti, oggi 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 puntuali regole di comportamento non meno degli altri dipendenti pubblici³².

Il limite del sistema dei codici “decentrati” (ovvero di ateneo) e della parallela potestà disciplinare attribuita ad organi universitari locali è dato da un lato dal proliferare, quasi

³⁰ Vedi i punti 2 e 6 della Delibera Anac n. 146 del 18 novembre 2014 in materia di esercizio del potere di ordine nel caso di mancata adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dal piano triennale di prevenzione della corruzione nonché dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa o nel caso di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati (articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n.190).

Sul potere sanzionatorio dell'Anac v. anche Delibera Anac n. 10 del 21 gennaio 2015, Individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del d.lgs. 33/2013).

³¹ La tesi è condivisa da MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare* cit., 100, che afferma “*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)*”.

³² I concetti espressi riprendono le realistiche parole di MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare* cit., 100.

“arlecchinesco”, di molteplici codici etici, inopportuno dissimili e frutto di mutevoli e cangianti filosofie locali; dall’altro dalla pericolosa “vicinitas” territoriale tra professori punibili ed organo disciplinare, che un sistema accentrato a livello ministeriale o di CUN avrebbe forse attenuato. Ma tali due rischi possono essere rispettivamente attenuati sia attraverso un Codice-tipo nazionale, adottato su pungolo del MIUR o attraverso ragionevoli confronti tra Università tesi ad adottare Codici etici similari (cosa nella prassi realmente accaduta ma per motivazioni più pragmatiche che di coerenza di sistema), sia attraverso un sereno ed indipendente esercizio locale della doverosa potestà punitiva, individuando nei Collegi di disciplina docenti di notoria terzietà per esercitare con saggezza l’azione disciplinare.

I primi commentatori della riforma Gelmini hanno rimarcato, alla luce della lettura dei Codici etici universitari adottati, la loro infelice genericità. In recenti studi si legge infatti³³: *“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 aggiungervi 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”*.

I codici dovrebbero dunque cercare di penetrare nella realtà gestionale di una Università e calarsi, anche attraverso una attenta ricognizione della giurisprudenza intervenuta e dei pregressi utili pronunciamenti del CUN, in problematiche assai concrete, statuendo limiti alla libertà del professore nel prevalente interesse pubblico: per esempio, come ben rimarcato in dottrina, quali situazioni giustificano l’assenza a lezione di un professore? E in loro presenza, quando occorre rinviare la lezione e quando ci si può far sostituire? Si può imporre agli studenti lo studio, e quindi 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? Un professore autore di un plagio palese di lavori altrui (o che si appropri di invenzioni e scoperte di suoi allievi), in che misura va punito? Che sanzione va inflitta per l’uso non istituzionale di beni, mobili ed immobili, dell’Università per fini personali? Quale è la soglia minima per giudicare adeguata quantitativamente (e qualitativamente) la produzione scientifica di un docente?

Abdicare alla soluzione di questi problemi, limitandosi ad enunciare principi e valori generali, significherebbe solo ribadire concetti generici già presenti in altre fonti, o devolvere onerosi compiti valutativi al Collegio di disciplina o, addirittura, creare imbarazzanti situazioni (non) applicative, rinunciando a svolgere il ruolo che la legge assegna al Codice etico.

Parimenti lacunosi sono i Codici etici sul conflitto potenziale di interesse (per quello reale, basta recepire gli art.5-7 del d.P.R. n.62 del 2013), sovente riscontrabili nel mondo accademico ed

³³ MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare* cit., 100.

oggetto di pronunce del giudice amministrativo confermate di sanzioni inflitte per mancata astensione in situazioni di conflitto³⁴ o di dinieghi di autorizzazione al loro espletamento³⁵.

Infine, addirittura latitanti sono i Codici etici sul delicato tema delle condotte extralavorative e del comportamento di un professore in contesti non accademici. L'immagine, anche esterna, di un qualificato pubblico dipendente deve essere particolarmente cristallina, per cui una indicazione di minimali limiti comportamentali in contesti privati appare opportuna, come del resto è accaduto nel restante pubblico impiego e nelle libere professioni (v. art.10, d.P.R. n.62 cit.; Codici disciplinari del pubblico impiego; codici deontologici dei liberi professionisti etc.). È ad esempio tollerabile che un docente, modello comportamentale di giovani generazioni, in contesti privati venga sovente rinvenuto in stato di ebbrezza o faccia uso di sostanze stupefacenti? È consentito ad un docente avere frequentazioni abituali "affettive" con discenti? È consentito ad un docente partecipare a trasmissioni televisive di discutibilissimo livello etico e culturale o a contesti sportivi connotati da condotte spregevoli o di valenza penale (risse allo stadio *et similia*)? È consentito ad un docente frequentare abitualmente soggetti di notoria bassa moralità o, addirittura pregiudicati (non, ovviamente, a fini difensivi se fosse un avvocato-docente)?

Nel contempo taluni codici etici sembrano inutilmente attenti a profili marginali e, soprattutto, limitativi di diritti costituzionalmente protetti, soprattutto in capo a professori universitari, quale la libertà di pensiero: il riferimento è alle previsioni codicistiche che limitano fortemente la libertà di insegnamento a un più largo pubblico, che pure è attività propria del professore universitario. Del resto, in materia, un basilare referente "liberalizzatore" dell'attività didattica esterna è rappresentato dall'art.53, co.6, d.lgs. n.165 del 2001, che consente il libero esercizio, senza alcuna previa autorizzazione datoriale, dell'attività seminariale, convegnistica, di docenza e di formazione, purchè, ovviamente temporalmente compatibile con la propria attività lavorativa (di professore universitario)³⁶.

Del pari discutibili appaiono i precetti codicistici sul generico divieto di utilizzare per attività esterne il nome dell'ateneo o la reputazione conseguita in ambito accademico, che sono invece il primo e fondante presupposto per incarichi didattici e professionali esterni, conferiti proprio in ragione della alta competenza accademica del docente di blasonata Università prescelto da soggetti terzi, pubblici o privati: in altre parole, il docente è invitato in convegni proprio in quanto autorevole professore di una certa Università di chiara fama, e tali dati sono ben divulgabili in locandine convegnistiche e in programmi di corsi o master anche privati.

³⁴ Vedasi Tar Lombardia, Milano, sez.V, 5 marzo 2015 n.643, in www.giustizia-amministrativa.it, che conferma la sanzione inflitta per violazione di conflitto di interesse statuite dal Codice etico universitario. La sentenza invoca quale referente normativo, *ratione temporis* (i fatti risalivano al 2010) l'art. 78 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui l'amministratore pubblico deve astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi suoi o di parenti o affini fino al quarto grado. Oggi la norma è da intendersi superata dal regime delineato dalla sopravvenuta legge anticorruzione n.190 del 2012 e dal d.P.R. n.62 del 2013 attuativo (artt.5-7).

³⁵ Si veda la recente sentenza Cons.St., sez.VI, 20 dicembre 2012 n. 6586, secondo cui, alla luce (in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale) dell'art. 6, 2° comma, d.p.c.m. 17 marzo 1989, è legittimo il provvedimento con il quale una Università agli studi statale (nella specie si trattava dell'Università "La Sapienza" di Roma) ha negato ad un professore ordinario a tempo definito, in servizio presso l'Università stessa, l'autorizzazione ad assumere la carica di Rettore presso una Università privata che opera nel medesimo ambito territoriale (nella specie si trattava dell'Università privata telematica delle scienze umane Niccolò Cusano). Sussiste infatti una situazione di oggettiva incompatibilità, per conflitto di interessi, tra il ruolo di professore ordinario a tempo parziale presso una Università pubblica, con l'incarico di Rettore di una Università privata che opera nel medesimo ambito territoriale; infatti, l'interesse del Rettore di una Università privata - sostanzialmente in concorrenza con quella di appartenenza - è quello di aumentare il numero degli iscritti al proprio ateneo e, pertanto, configura una situazione di conflitto ostativa alla autorizzabilità dell'esercizio di prestazioni di lavoro diverse da quelle di appartenenza, secondo le disposizioni che regolano il regime di incompatibilità dei professori universitari a tempo definito

³⁶ Sulle attività extralavorative dei professori universitari che necessitano o meno di autorizzazione ex art.53, d.lgs. n.165 del 2001 ed ex art.6, l. n.240 del 2010, e sulla sanzione pecuniaria (doppio del compenso percepito) nei casi di incarichi svolti senza autorizzazione (previa e mai postuma) prevista dall'art.53, co.7, d.lgs. n.165, cfr. la accurata sentenza Tar Lombardia, Milano, sez.IV, 7 marzo 2013 n.614, in www.giustizia-amministrativa.it.

Una terza fonte, di rango primario, di illeciti disciplinari per i professori universitari è poi rappresentata dalle varie norme primarie concernenti lo *status* di docente universitario, quali la legge n.311 del 1958, che fissa diversi doveri comportamentali.

Parimenti operanti sono le norme primarie sul pubblico impiego e statuenti obblighi generali da ritenere vevoli anche per il mondo universitario: il riferimento è, *in primis*, alla normativa sulle incompatibilità nel pubblico impiego di cui agli artt.60 seg. d.P.R. 10 gennaio 1953 n.3 (divieto di svolgimento di attività imprenditoriali, commerciali, libero professionali, altri impieghi) e all'art.53, d.lgs. n.165 del 2001³⁷ (attività occasionali sottoposte a previa autorizzazione), che vanno tuttavia lette alla luce delle speciali norme previste per i professori universitari, ovvero l'art.6, co.9 seg. della legge Gelmini n.240 del 2010. Quest'ultima previsione sancisce che “9. *La posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, anche assumendo in tale ambito responsabilità formali, nei limiti temporali e secondo la disciplina in materia dell'ateneo di appartenenza, nel rispetto dei criteri definiti con regolamento adottato con decreto del Ministro ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.*

L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno. Resta fermo quanto disposto dagli articoli 13, 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fatto salvo quanto stabilito dalle convenzioni adottate ai sensi del comma 13 del presente articolo.

10. 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, purchè 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.

11. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono svolgere attività didattica e di ricerca anche presso un altro ateneo, sulla base di una convenzione tra i due atenei finalizzata al conseguimento di obiettivi di comune interesse. La convenzione stabilisce altresì, con l'accordo dell'interessato, le modalità di ripartizione tra i due atenei dell'impegno annuo dell'interessato, dei relativi oneri stipendiali e delle modalità di valutazione di cui al comma 7. Per un periodo complessivamente non superiore a cinque anni l'impegno può essere totalmente svolto presso il secondo ateneo, che provvede alla corresponsione degli oneri stipendiali. In tal caso, l'interessato esercita il diritto di elettorato attivo e passivo presso il secondo ateneo. Ai fini della valutazione delle attività di ricerca e delle politiche di reclutamento degli atenei, l'apporto dell'interessato è ripartito in proporzione alla durata e alla quantità dell'impegno in ciascuno di essi. Con decreto del Ministro, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri per l'attivazione delle convenzioni .

12. I professori e i ricercatori a tempo definito possono svolgere attività libero-professionali e di lavoro autonomo anche continuative, purchè non determinino situazioni di conflitto di interesse rispetto all'ateneo di appartenenza. La condizione di professore a tempo definito è incompatibile con l'esercizio di cariche accademiche. Gli statuti di ateneo disciplinano il regime della predetta incompatibilità. Possono altresì svolgere attività didattica e di ricerca presso università o enti di

³⁷ Sul tema TENORE, *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, Milano, 2014.

ricerca esteri, previa autorizzazione del rettore che valuta la compatibilità con l'adempimento degli obblighi istituzionali”.

Orbene, tale complesso normativo del 2010, che attenua per i professori a tempo definito i rigorosi regimi di incompatibilità per attività libero-professionali del d.P.R. n.3 del 1957, va coordinato con l'art.53 del d.lgs. n.165 che sulle attività extralavorative occasionali dei professori universitari prevede ipotesi che necessitano o meno di autorizzazione e stabilisce, al comma 7, una sanzione pecuniaria (doppio del compenso percepito) nei casi di incarichi svolti senza autorizzazione (previa e mai postuma)³⁸.

L'art.6, l. n.240 anticipa poi in modo lungimirante molti precetti sul conflitto di interesse portati avanti dalla legge anticorruzione n.190 del 2012 e dal d.P.R. n.62 del 2013 attuativo (v.art. 4-7), e pone regole puntuali e chiare, la cui violazione, a nostro avviso, assume una evidente ricaduta anche disciplinare (oltre che di possibile responsabilità amministrativo-contabile³⁹ e, addirittura, penale per casi limite) che i codici etici universitari potrebbero ben riprendere.

Altre ipotesi di illecito disciplinare derivante da violazioni di leggi valevoli in generale per tutto il pubblico impiego (fissate dalla legge n.241 del 1990 o dai tanti ulteriori precetti della legge n.190 del 2012) sono quelle rinvenibili nel Capitolo primo, parag.1, lettera C, a cui è sufficiente rinviare, rimarcando la ovvia necessità di previa valutazione circa l'applicabilità di taluni di quei precetti alle funzioni del professore universitario.

Va da ultimo segnalato che i professori che siano anche liberi professionisti sottostanno, in altro ordinamento (quello professionale) al relativo regime disciplinare (connotato da un codice deontologico e da un procedimento interno di recente novellato)⁴⁰, per cui, a fronte della commissione di condotte poco etiche, saranno sottoposti ad un duplice procedimento disciplinare senza che ciò configuri un *bis in idem*⁴¹ tra regime punitivo universitario e quello professionale, che tutelano diversi valori fondanti (codificati nei rispettivi e distinti micro-ordinamenti) e che potrebbero ben giungere anche a conclusioni differenti. La giurisprudenza ha tuttavia ben delimitato i limiti a tale possibile duplicazione sanzionatoria disciplinare⁴².

3. Le sanzioni disciplinari comminabili ai professori universitari e le competenze punitive.

Come si è in precedenza segnalato, a fronte di tali previsioni sostanziali, la normativa prevede poi le relative sanzioni. In particolare, l'art.87 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 prevede che

³⁸ Su tale sanzione per incarichi svolti senza autorizzazione da un docente v. Tar Lombardia, Milano, sez.IV, 7 marzo 2013 n.614, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Diverse sono le sentenze di condanna della Corte dei Conti per danno erariale *ex art.53, co.7, d.lgs. n.165* per incarichi svolti (taluni dei quali addirittura non autorizzabili in quanto configuranti attività industriali o commerciali vietate) senza autorizzazione da docenti universitari: cfr. C.conti, sez.I app., 10 giugno 2014 n.836; id., sez.giur.Emilia Romagna, 29 settembre 2014 n.137. In altre sentenze il danno non viene desunto dal predetto art.53, co.7 (violazione che va espressamente contestata dalla Procura), ma nella percezione di retribuzione piena durante lo svolgimento di attività extralavorative non autorizzate: cfr. C.conti, sez.giur.Liguria, 2 luglio 2014 n.85; id., sez.giur.Emilia Romagna, 6 febbraio 2014 n.14, *ivi*.

³⁹ Per alcuni casi di danno erariale vagliato dalla Corte dei conti per attività extralavorative non consentite v. la giurisprudenza citata nella precedente .

⁴⁰ Sul tema TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, Milano, 2013; TENORE, *La responsabilità disciplinare dell'avvocato*, in TENORE (a cura di), *L'avvocato e le sue quattro responsabilità (civile, penale, disciplinare, amministrativo-contabile)*, Napoli, 2014.

⁴¹ Sul punto, tra le tante, Cons.St., 20 novembre 2013 n.5504, in *Foro amm.- C.d.S.*, 2013, 11, 3153.

⁴² Ha chiarito Cass., sez. un., 12 luglio 2004 n. 12874 (in *Giust. civ. Mass.* 2004, 7-8), che, con riferimento agli avvocati e procuratori iscritti nello speciale elenco riguardante i docenti universitari che abbiano optato per il tempo pieno, previsto all'art. 11, comma 6, d.P.R. 11 luglio 1980 382, l'attività professionale svolta dal docente in relazione a controversie per le quali l'iscrizione stessa non lo abilita, è soggetta a sanzione disciplinare per violazione del predetto art. 11 esclusivamente da parte dell'università e non da parte del Consiglio dell'ordine.

“Ai professori di ruolo possono essere inflitte, secondo la gravità delle mancanze, le seguenti punizioni disciplinari: 1° la censura; 2° la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio fino ad un anno; 3° la revocazione; 4° la destituzione senza perdita del diritto a pensione o ad assegni; 5° la destituzione con perdita del diritto a pensione o ad assegni”.

La censura, che in virtù dell'art.10, l. n.240 spetta alla competenza del solo rettore, in base all'art.88 del r.d. n.1592, 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”*⁴³.

Le ulteriori sanzioni, di competenza del collegio di disciplina (che ne fa proposta vincolante al consiglio di amministrazione), in base al successivo articolo 89 *“si applicano secondo i casi e le circostanze, per le seguenti mancanze: a) grave insubordinazione; b) abituale mancanza ai doveri di ufficio; c) abituale irregolarità di condotta; d) atti in genere, che comunque ledano la dignità o l'onore del professore. La punizione di cui al n. 2 importa, oltre la perdita degli emolumenti, l'esonero dall'insegnamento, dalle funzioni accademiche e da quelle ad esse connesse, e la perdita, ad ogni effetto, dell'anzianità per tutto il tempo della sua durata. Il professore che sia incorso nella punizione medesima non può per dieci anni solari essere nominato rettore di università direttore di Istituzione universitaria”*⁴⁴.

Circa queste ultime sanzioni accessorie interdittive, la giurisprudenza ne ha confermato la legittimità costituzionale ed ha precisato che l'indicazione normativa degli incarichi interdetti non è tassativa, ma concerne ogni funzione direttiva di struttura complessa per la quale rilevi la funzione preventiva della sanzione accessoria⁴⁵.

In alcuni statuti universitari si stabilisce che l'applicazione della sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio comporta, nonostante la mancanza nel testo dell'art. 12, comma 2 della legge 18 marzo 1958, n. 311 (norme sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari) di un rinvio espresso, l'applicabilità dell'assegno alimentare non superiore alla metà dello stipendio, oltre agli assegni per carichi di famiglia di cui dall'art. 82 del t.u. n. 3 del 1957. Tuttavia la giurisprudenza ha chiarito che, ai sensi dell'art. 82, d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, spetta al dipendente sospeso una provvidenza di natura assistenziale, che ha lo scopo di fornire una fonte di reddito allo

⁴³ La norma precisava che *“Essa è inflitta per iscritto dal ministro o dal rettore dell'università o direttore dell'istituto, udite le giustificazioni del professore. Contro tale punizione, se inflitta dal rettore o direttore, è ammesso, secondo quindici giorni dalla notificazione, ricorso al ministro, che decide con provvedimento definitivo. La censura ai rettori e direttori è inflitta esclusivamente dal ministro”*. Tale regime è da intendere superato dopo la riforma Gelmini del 2010.

⁴⁴ L'art.89 aggiunge che *“Dette punizioni sono inflitte dal ministro su conforme parere di una corte di disciplina, composta del sottosegretario di Stato dell'educazione nazionale, che la presiede, e di otto membri eletti nel proprio seno dalla prima sezione del consiglio superiore, i quali durano in carica un biennio e possono essere confermati. La corte di disciplina è costituita con Decreto reale, su proposta del ministro dell'educazione nazionale. Per la validità delle adunanze è necessaria la presenza di almeno cinque membri del collegio. All'incolpato deve essere fatta la contestazione degli addebiti e prefisso un termine per la presentazione delle sue deduzioni. Egli ha diritto di essere sentito personalmente dalla corte di disciplina”*.

⁴⁵ Secondo Cass., sez.lav., 25 maggio 2012 n. 8304, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 5, 669, in tema di personale docente universitario, ai sensi degli art. 87 e 89 del r.d. n. 1592 del 1933, tuttora in vigore, al professore incorso nella sanzione disciplinare della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio è automaticamente irrogata la sanzione accessoria dell'interdizione dagli incarichi di rettore, direttore d'istituto, preside di facoltà o scuola, con durata predeterminata in dieci anni a prescindere dall'effettiva durata della sanzione principale, che l'organismo disciplinare può stabilire fino al massimo di un anno. Ne consegue che, riguardando il criterio di proporzionalità unicamente le sanzioni a carattere retributivo, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di tale disciplina, nella quale la predeterminazione di durata della sanzione accessoria è giustificata dal suo carattere essenzialmente preventivo e non retributivo, allo scopo di evitare che la grave condotta, sanzionata in via principale, possa reiterarsi, con ulteriore pregiudizio per il bene tutelato; ne consegue, altresì, che l'indicazione normativa degli incarichi interdetti non è tassativa, ma concerne ogni funzione direttiva di struttura complessa per la quale rilevi la funzione preventiva della sanzione accessoria (nella specie, coordinamento di un dottorato di ricerca).

Sulla legittimità di tale norma si veda anche Tar Piemonte, sez.I, 19 febbraio 2014 n.288, in www.giustizia-amministrativa.it.

stesso ed al sua famiglia; però tale corresponsione non ha ragione d'essere nel momento in cui la percezione di una pensione o di altri emolumenti assicurino già una fonte di reddito⁴⁶.

L'art. 87 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 contemplava poi una sanzione di maggiore gravità costituita dalla destituzione con perdita del diritto a pensione o ad assegni. Tuttavia, tale sanzione non può più applicarsi in seguito all'abrogazione, operata dall'art. 1 della legge 8 giugno 1966, n. 424 di tutte le norme che prevedono la perdita, la riduzione o la sospensione delle pensioni a carico dello Stato o di altro Ente pubblico a seguito di condanna penale o di provvedimento disciplinare⁴⁷.

Pur rispettando il sistema del 1933 il generale principio di gradualità punitiva (le sanzioni crescono in modo correttamente graduale), è invece assai evidente la lacunosità del sistema in ordine alla assai generica delimitazione degli illeciti ed alla correlazione tra sanzione ed illecito sostanziale. Difatti, la genericità delle condotte illecite sanzionabili si è per lungo tempo prestata da un lato a possibili inerzie e stasi disciplinari nascenti dalla incertezza dei comportamenti fattuali e dalla loro riconducibilità a dette previsioni, dall'altro ad un possibile uso strumentale, persecutorio, vendicativo della leva disciplinare, approfittando della generalistica formulazione delle condotte punibili.

A tale carenza ha sopperito per anni la giurisprudenza interna del CUN, che ha individuato delle casistiche-tipo a cui far corrispondere le relative sanzioni. Tuttavia questa accentrata e tendenzialmente univoca prassi gestionale, tra l'altro non tradottasi in opportune raccolte di precedenti e pronunciamenti divisi per tipologie fattuali, è oggi superata dalla riforma Gelmini tradottasi nella legge 30 dicembre 2010, n.240, che devolve, presso ogni università, la potestà punitiva ad un locale Collegio di disciplina, senza toccare in alcun modo i predetti articoli 87-89 del r.d. n.1592 del 1933, gli illeciti e le connesse sanzioni ivi previste che, dunque, restano i medesimi nell'attuale novellato procedimento punitivo universitario.

La corretta e più puntuale correlazione tra le tipiche e tassative sanzioni individuate dall'art.87 cit. e le condotte punibili, a fronte del sintetico regime del r.d. n.1592, potrebbe ben essere devoluto alla codificazione delle singole Università: nel fissare nei Codici etici gli illeciti disciplinari, ben potrebbero essere fissate le corrispondenti sanzioni, anche tra un minimo ed un massimo, in ossequio al basilare principio di proporzionalità punitiva⁴⁸.

Abdicare a tale basilare incumbente, significa devolvere alla discrezionalità del collegio di disciplina dell'ateneo il difficile compito di individuare di volta in volta la sanzione proporzionata per il fatto acclarato, con possibili rischi di trattamenti difformi che potrebbero dare la stura a contenziosi in cui far valere un eccesso di potere per disparità di trattamento.

Questo rischio diviene ancor più elevato in un sistema disciplinare che, dopo la riforma Gelmini, si ispira al decentramento punitivo: ogni università fissa nei Codici etici le condotte punibili (con criteri non uniformi, in quanto non canonizzati, sul piano nazionale) e autonomamente individua le sanzioni infliggibili per quei fatti illeciti, magari in modo diverso da quanto stabilito da altro ateneo, così potendo originari possibili contenziosi.

Non peregrina appare allora la proposta di stabilire a livello nazionale, con l'ausilio ed il pungolo del MIUR, un Codice etico-tipo (o un regolamento generale) valevole per tutte le università, in cui individuare illeciti e relative sanzioni connesse.

I Codici etici ad oggi adottati assai raramente si sono fatti carico di questo importante problema, limitandosi a fissare in modo più dettagliato rispetto al r.d. n.1592 gli illeciti sostanziali, ma non correlando agli stessi le relative sanzioni, che restano ovviamente quelle tassative dell'art.87 del r.d. del 1933. Pertanto sarà il Collegio di disciplina dell'ateneo a vagliare casisticamente la sanzione proporzionata da infliggere a fronte delle variegate situazioni fattuali che emergano.

⁴⁶ Così Tar Lombardia, Milano, 16 maggio 2002 n.2070, in *Foro amm.-TAR*, 2002, 1504.

⁴⁷ Sul punto TRIPI, *I procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti universitari* cit., § 2; PASINI, *Procedimenti disciplinari a carico di professori universitari*, cit., 411 che riporta l'abrogazione della sanzione all'intervento di Corte cost. 10 gennaio 1966, n. 3, in *Cons. Stato*, 1966, II, 34.

⁴⁸ Sul principio di proporzionalità sanzionatoria disciplinare vedasi la dottrina citata nella precedente nota 17.

Giova chiarire sin da ora (ma sul punto si tornerà nel successivo paragrafo 7) che le sanzioni disciplinari, soprattutto quelle espulsive (revocazione e destituzione) sottostanno al divieto di automatismi espulsivi ribadito più volte dalla Corte costituzionale⁴⁹ e dagli artt. 9, 1° comma l. 7 febbraio 1990, n. 19 e 5, 4° comma l. 27 marzo 2001, n. 97. Soprattutto le sanzioni espulsive devono dunque sempre essere applicate all'esito del giudizio disciplinare e sulla base del fondamentale principio di proporzionalità sanzionatoria e di motivazione degli atti amministrativi.

4. Il procedimento disciplinare e le sue tappe: contestazione, istruttoria, sanzione.

L'articolo 10 della legge Gelmini n.240 del 2010 norma in modo non troppo puntuale l'*iter* punitivo interno, fissando solo alcuni minimali incombenti procedurali. Il sistema è sicuramente più snello di quello pregresso facente capo al CUN⁵⁰.

Alle carenze di regolamentazione dell'attuale sistema, avendo il procedimento punitivo per i professori universitari incontestabilmente natura di procedimento amministrativo⁵¹, si dovrà dunque sopperire attingendo ai precetti della legge 7 agosto 1990 n.241 e ai principi generali del diritto disciplinare e non certo a regole processuali (valevoli per il processo e non certo per il procedimento amministrativo).

Circa il ricorso alle regole generali sul procedimento disciplinare (per le carriere non privatizzate, in quanto per quelle privatizzate opera il CCNL ed il d.lgs. n.165 del 2001) fissate dal d.P.R. n.3 del 1957, la costante giurisprudenza amministrativa, nell'interrogarsi sui rapporti intercorrenti tra il sistema normativo di cui al d.P.R. n.3 del 1957 ed il corpo organico di norme

⁴⁹ C.cost., 14 ottobre 1988, n. 971, in *Foro it.*, 1989, I, 22 con nota di VIRGA e in *Foro amm.*, 1989, 1661, nota di CAPONI) e id., 27 aprile 1993, n. 197, in *Foro it.*, 1994, I, 385 e in *Cons. Stato*, 1994, II, 343 con nota di VIOLA. Sulla problematica, si rinvia a NOVIELLO, TENORE, *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2002, 32 e 296.

⁵⁰ La dottrina più risalente (PASINI, *Procedimenti disciplinari a carico di professori universitari*, cit., 412.) ha proposto schemi ricostruttivi che arrivavano a ben nove fasi per il pregresso sistema punitivo anteriore alla novella del 2010 !

⁵¹ Tale conclusione, favorevole alla applicazione residuale della legge n.241 del 1990 stante la natura amministrativa del procedimento disciplinare dei professori universitari, non è valevole per tutti i regimi disciplinari presenti nel nostro ordinamento. Come rimarcato in altra sede (TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, Milano, 2012, 47; TENORE, *La responsabilità disciplinare dell'avvocato*, in TENORE a cura di, *L'avvocato e le sue quattro responsabilità: civile, penale, disciplinare, amministrativo-contabile*, Napoli, 2014, 63) è stato ribadito anche dalla Consulta con la pronuncia 19 maggio 2008 n.182 che "*l'esercizio della funzione disciplinare nell'ambito del pubblico impiego, della magistratura e delle libere professioni si esprime con modalità diverse che caratterizzano i relativi procedimenti a volte come amministrativi, altre volte come giurisdizionali, in rispondenza a scelte del legislatore, la cui discrezionalità in materia di responsabilità disciplinare spazia entro un ambito molto ampio*". Ne consegue, secondo la cennata sentenza della Corte costituzionale, che la disciplina del procedimento a carico dei magistrati ordinari, prevista dall'art. 34 del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura), si svolge secondo *moduli giurisdizionali* in base al principio costituzionale di garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura sancito dall'art. 101 della Costituzione. Quindi, esso non è comparabile con il procedimento disciplinare degli altri settori della pubblica amministrazione non privatizzata o delle libere professioni quali quella forense (ove l'*iter* punitivo ha natura amministrativa), né con il procedimento disciplinare previsto nell'impiego privato (o nell'impiego pubblico privatizzato), ove la natura dell'*iter* punitivo non è né giurisdizionale, né amministrativo, ma è negoziale (e la relativa sanzione è una determina dirigenziale assunta con i poteri "del privato datore di lavoro": art.2, d.lgs. n.165 del 2001), in quanto rinviene il suo fondamento e la sua regolamentazione nella contrattazione collettiva recepita nei contratti individuali di lavoro, che attribuisce pattiziamente al datore tale potestà sanzionatoria a fronte di inadempimenti contrattuali del lavoratore.

regolante lo *status* di docente universitario, ha sempre escluso una piena osmosi normativa, affermando che "la particolare autonomia dello "status" giuridico dei professori universitari, tradizionale nel nostro ordinamento, non consente un'automatica applicazione di tutte le norme dello statuto degli impiegati civili dello Stato, che non siano richiamate dall'art. 12 della legge 18 marzo 1958 n. 311; pertanto sono inapplicabili, ai procedimenti disciplinari a carico del personale docente delle università, quelle norme del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 non richiamate dall'art. 12 della legge n. 311 del 1958"⁵². Pertanto è stata ritenuta illegittima, da giurisprudenza anteriore alla riforma Gelmini del 2010, la sanzione disciplinare inflitta ad un professore universitario, a seguito di procedimento che non abbia rispettato i termini previsti per quelli a carico dei dipendenti dello Stato⁵³, anche se taluni termini del d.P.R. n.3 del 1957 richiamati dalla l. n.311 sono da ritenere oggi superati dalla nuova tempistica procedimentale scolpita dall'art.10, l.n.240.

Non applicabili, quali norme di chiusura, per il sistema disciplinare dei professori universitari sono invece, a nostro avviso, le norme degli artt.55 seg. del d.lgs. n.165 del 2001, che riguardano il solo pubblico impiego privatizzato e che non sono affatto richiamate dalla legge Gelmini n.240 del 2010: è dunque non condivisibile qualche isolata pronuncia⁵⁴ che ne ha invece fatto applicazione, ritenendo addirittura operativi i termini procedurali perentori previsti dall'art.55-bis, d.lgs. n.165 e traendone come erronea conseguenza l'annullamento di una contestazione degli addebiti oltre i 20 giorni ivi sanciti. Riteniamo, in dissenso con tale indirizzo, che le norme del d.lgs. n.165, al pari dei precetti del d.P.R. n.3 del 1957 operino per i docenti universitari solo ove espressamente richiamati e nei limiti di tale richiamo, attesa l'autonomia e la specialità dello *status* lavorativo dei professori universitari, sottratti non casualmente alla c.d. privatizzazione del rapporto di lavoro con la p.a. Inoltre, i termini del d.lgs. n.165 riguardano testualmente i procedimenti di competenza del dirigente capo-struttura e l'UPD, organi totalmente diversi da quelli che gestiscono il procedimento disciplinare per i docenti universitari.

In base al predetto art.10, l. n.240, occorre distinguere due macro-situazioni che portano a due tipologie procedurali (retta dal già segnalato principio di obbligatorietà dell'azione disciplinare):
A) nell'ipotesi in cui il fatto possa dar luogo all'irrogazione di un provvedimento disciplinare *non superiore alla censura*, il rettore è competente in via esclusiva⁵⁵: avvia tempestivamente (e doverosamente) la fase istruttoria con la contestazione dell'addebito disciplinare (di regola mediante lettera raccomandata a.r., ma anche con consegna *brevi manu*, o mail certificata, o ufficiale giudiziario), fissando un congruo termine per la presentazione, da parte dell'interessato, delle proprie deduzioni nonché per la sua convocazione (si suggerisce un termine dilatorio non superiore a 10 giorni, al fine di permettere la predisposizione di idonee difese e, nel contempo di rispettare il termine di conclusione del procedimento).

Al termine dell'istruttoria, udito il docente sottoposto all'azione disciplinare ed eventuali testi, il rettore provvede, con proprio decreto, a disporre, entro 30 giorni dal ricevimento della notizia (termine non previsto dalla legge n.240 del 2010, ma desumibile dall'art.2, l. n.241 del 1990, v. *infra*)⁵⁶, l'archiviazione del procedimento disciplinare, ovvero l'irrogazione della (motivata)

⁵² Cons. Stato, sez. II, par. n. 795 del 7 luglio 1982; Tar Sicilia, Palermo, 26 febbraio 2003 n.241, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁵³ Cons.St., sez. VI, 3 agosto 1989 n.992, in *Foro it.*, 1990, III, 415.

⁵⁴ Tar Lazio, Roma, sez.III, 19 maggio 2014 n.5211, in www.giustizia-amministrativa.it, che annulla la sanzione per sfornamento del termine di 20 giorni dalla conoscenza dei fatti per effettuare la contestazione degli addebiti ex art.52-bis, d.lgs. n.165 del 2001.

⁵⁵ Critico su tale esclusività punitiva in capo al rettore "signore della censura", in quanto cumulerebbe funzioni accusatorie, istruttorie e decisorie è PORTALURI, *Note de iure condendo cit.*, 5, che auspica una futura attribuzione ad un organo centrale con più ampie garanzie di terzietà e di contraddittorio.

⁵⁶ Perviene alla medesima conclusione, ovvero quella dei 30 giorni per il rettore per adottare la sanzione, ma sulla base di altro argomento, anche VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari cit.*, 18. Secondo l'illustre studioso, "non ha poi trovato soluzione la problematica (già rilevata sotto il vigore dell'art. 3 della l. 16 gennaio 2006, n. 1843) relativa alle ipotesi in cui debba trovare applicazione la sanzione disciplinare della censura che, come già rilevato, non richiede il "passaggio" in collegio di disciplina ed è applicata direttamente dal rettore; a questo

censura, che assume forma scritta, quanto meno *ad probationem* (lasciare una evidenza cartacea utile in futuro per contestare una eventuale recidiva). La sanzione va poi comunicata al docente interessato mediante lettera raccomandata a.r., o tramite i predetti alternativi strumenti. Il provvedimento sarà poi trasmesso all'ufficio personale docente per essere inserito nel fascicolo dell'interessato.

B) Per le restanti sanzioni, la fase propulsiva ed istruttoria del procedimento è devoluta, su tempestiva ed obbligatoria⁵⁷ segnalazione del rettore (tenuto a nostro avviso ad una minimale preistruttoria tesa a ben definire i fatti da segnalare e contestare), presso ogni università al Collegio di disciplina, organo di doverosa costituzione (a pena di illegittimità della sanzione inflitta), composto esclusivamente da professori universitari in regime di tempo pieno e da ricercatori a tempo indeterminato in regime di tempo pieno.

L'art.10 della l. n.240 chiarisce che tale organo collegiale è competente a svolgere la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari e ad esprimere in merito parere conclusivo, operando secondo il principio del giudizio fra pari, nel rispetto del contraddittorio. Tale generica previsione sul contraddittorio, in base ai principi generali in materia disciplinare, si traduce:

- nella doverosa previa e tempestiva contestazione degli addebiti (puntuale, dettagliata, specifica), che spetta *ex lege*, previa minimale preistruttoria, al rettore⁵⁸ (art.10, co.2, l. n.240);
- nella convocazione a difesa dell'interessato (da inserire preferibilmente nella stessa contestazione degli addebiti), che avrà facoltà di farsi assistere da un "difensore di fiducia" (così l'art.10, co.3, l. n.240 che non esclude una delega conferita ad altro soggetto: collega, sindacalista etc.);
- nella possibilità di presentare memorie e osservazioni;
- nella richiesta di ascolto di testimoni;
- nella richiesta di acquisizioni di pertinenti documenti presso altre amministrazioni o organi giurisdizionali;
- nella possibilità di accedere ed avere copia degli atti ex artt.22 seg., l. 7 agosto 1990 n.241.

Per tutte le sanzioni superiori alla censura, la suddetta contestazione degli addebiti, in base all'art.10, co.2, deve intervenire da parte del rettore entro 30 giorni dalla conoscenza piena dei fatti di possibile valenza disciplinare, contestualmente alla trasmissione degli atti al Collegio di disciplina, formulando proposta motivata (di attivazione del procedimento sanzionatorio): il termine è da ritenere *ordinatorio*⁵⁹ in assenza di sua testuale qualificazione come perentorio (come invece

proposito, la soluzione preferibile appare quella che riporta la definizione dell'intero procedimento al termine di trenta giorni per l'istruttoria preliminare del rettore previsto dall'art. 10, 2° comma della l. 30 dicembre 2010 n. 240 ma potrebbe forse essere prospettata una tesi alternativa che veda l'applicazione solo del termine previsto dall'art. 120 del t.u. n. 3 del 1957, secondo la vecchia sistematica (che, come già rilevato, non è stata per nulla abrogata)".

⁵⁷ Sulla obbligatorietà dell'azione disciplinare, vedi la precedente nt.17.

⁵⁸ Tuttavia in alcuni statuti universitari o in regolamenti interni la contestazione degli addebiti è erroneamente devoluta al Collegio di disciplina, limitando al rettore il solo compito di segnalare i fatti. Ovviamente l'esercizio dell'azione disciplinare da parte del rettore deve essere preceduto da una istruttoria preliminare tesa ad evidenziare la sussistenza di elementi tesi a corroborare la *notitia criminis* disciplinare (pur nella diversa prospettiva che deriva dalla differenziazione tra accertamento preliminare e "definitivo" accertamento in sede di collegio di disciplina) o, al contrario, la completa ed evidente infondatezza (e, quindi, il potere dovere del rettore di non esercitare nemmeno l'azione disciplinare) della stessa.

⁵⁹ La tesi della natura perentoria del termine di 30 giorni per la contestazione degli addebiti ad un docente è condivisa da Tar Emilia Romagna, sez.I, 13 ottobre 2014 n.965, in www.giustizia-amministrativa.it, che afferma "la giurisprudenza in materia disciplinare è assolutamente costante nel ritenere ordinatori tutti i termini infraprocedimentali, mentre è perentorio soltanto il termine complessivo fissato per la conclusione del procedimento, (dato dalla somma di quello assegnato per il suo inizio con il termine massimo della sua durata, nella fattispecie giorni 30+180=210). La necessità di un termine perentorio di tal fatta corrisponde alla imprescindibile esigenza di non lasciare il dipendente esposto "sine die" al potere sanzionatorio in ordine a comportamenti a rilevanza disciplinare. Dal combinato disposto dei commi 2 e 5 del cennato art. 10 della legge 240/10 si evince, con estrema chiarezza, che l'avvio del procedimento spetta al Rettore, mediante proposta di sanzione da formulare al Collegio di disciplina entro 30 giorni dalla conoscenza dei fatti (nella fattispecie il 26.2.2013), e la sua conclusione entro i successivi 180 giorni al

previsto nel pubblico impiego privatizzato dall'art. 55-bis, co.2 e 4, d.lgs. n.165 del 2001, inapplicabili al procedimento concernente i professori, nonostante qualche avversa pronuncia sopra richiamata) e in assenza di indici testuali sintomatici della sua perentorietà. E' difatti notorio⁶⁰ che i termini procedurali, al pari di quelli processuali, sono di regola ordinatori, salvo diversa espressa o implicita previsione di legge. Tuttavia, in ossequio al generale principio di tempestività/immediatezza della contestazione, un clamoroso sfioramento di tale termine si presterebbe a censure in giudizio per tardività, lesiva di diritti difensivi del professore⁶¹.

Come nell'impiego privato, ai fini della osservanza del principio di tempestività-immediatezza, ben possono porsi problemi (anche in sede contenziosa) sulla valutazione dell'immediatezza della contestazione degli addebiti disciplinari dalla (piena⁶²) conoscenza del fatto e della relatività del requisito della "tempestività", da accertare non in astratto, ma in concreto e con "ragionevole elasticità", con riferimento ad eventuali peculiarità dell'infrazione ed ai tempi indispensabili per il relativo accertamento ove complessi⁶³. Entro tale termine di 30 giorni, la contestazione va notificata al professore incolpato, trattandosi di atto recettizio che (ex art.1334 c.c.) si perfeziona con la notifica della contestazione⁶⁴. La giurisprudenza ha altresì chiarito in altri ordinamenti lavoristici che è illegittimo il rifiuto del lavoratore di ricevere in ufficio la contestazione disciplinare (essendo tale condotta in contrasto con obblighi contrattuali di subordinazione e di osservanza dei precetti disciplinari): pertanto il rifiuto equivale alla effettiva ricezione e da detta data decorreranno i termini (di 180 giorni, v. *infra*) per la conclusione del procedimento e non già dalla successiva data di notifica con raccomandata della contestazione⁶⁵.

Consiglio di amministrazione, a pena di estinzione. Pertanto il termine complessivo, perentorio, per l'irrogazione della sanzione risulta essere di 210 giorni (30+180), nella fattispecie decorrenti dal 26 febbraio 2013".

⁶⁰ *Ex pluribus* Cass., sez.lav., 12 marzo 2010 n.6091, in *Ced Cassazione*.

⁶¹ Per una ragionevole interpretazione del concetto di tempestività nel procedimento disciplinare sui docenti universitari v.Tar Lombardia, Milano, sez.I, 21 novembre 2013 n.2591, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Sulla natura ordinatoria o perentoria dei termini del procedimento disciplinare in generale e sul principio di tempestività, v. TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Milano, 2010, 97; TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, cit., 102; TENORE, *La responsabilità disciplinare dell'avvocato*, in TENORE a cura di, *L'avvocato e le sue quattro responsabilità*, cit., 119

⁶² Il *dies a quo* sarà ovviamente ancorato alla conoscenza "piena" dei fatti da parte del rettore (sulla conoscenza piena ed esaustiva dei fatti ai fini della decorrenza dei termini, v. Cass., sez.lav., 10 gennaio 2008 n.282; id., 2 ottobre 2007 n.20654; Cons.St., sez.IV, 6 luglio 2009 n.4316; id., sez.IV, 18 marzo 2008 n.1143), che potrebbe richiedere minimali riscontri istruttori preliminari o, a fronte della pregiudiziale penale, l'attesa del giudicato penale: il chiaro indirizzo giurisprudenziale è da ultimo ribadito da Cass., sez.un. 9 maggio 2011 n.100071 (in *Foro it.*, 2012, f.1, I, 209). In *terminis* Cass., sez.un., 5 ottobre 2007 n. 20843; id., 15 luglio 2005 n. 14985, in *Ced Cassazione*.

⁶³ Sulla ragionevole elasticità nell'interpretare il principio di «immediatezza» della contestazione disciplinare per i docenti v. Tar Lombardia, Milano, sez.I, 21 novembre 2013 n.2591; l'indirizzo è univoco nel lavoro privato, valutando la buona fede datoriale ed il rispetto del diritto alla difesa del lavoratore: v. *ex pluribus*, Cass., sez. lav., 5 ottobre 2009 n.21221, in *Ced Cassazione*; id., sez.lav., 8 giugno 2009 n.13167, *ivi*; id., sez.lav., 23 novembre 1991 n. 12617, in *Not. giur. lav.*, 1992, 244; id., sez. lav., 21 aprile 2001 n. 5947, in *www.giust.it*, n. 5, 2001; id., sez. lav., 22 aprile 2000 n. 5308, in *CED Cass. RV 535980*; id., sez. lav., 14 giugno 1999, n. 5891, in *Riv. dir. lav.*, 2000, II, 493, con nota di CARULLO, *Il valore presuntivo del principio di immediatezza della contestazione disciplinare*; id., sez. lav., 10 novembre 1997 n. 11095, in *CED Cass. RV 509717*; v. nel senso della relatività ed elasticità nell'applicazione del principio di immediatezza, cfr. Cass., sez. lav., 17 giugno 2002, n. 8730, in *CED Cass. RV 555118*. La tesi è recepitata, per una fattispecie afferente proprio una contestazione degli addebiti disciplinari nel pubblico impiego privatizzato, da Cons. St., sez. IV, 1 marzo 2001 n. 1132, in *Cons. St.*, 2001, I, 519.

⁶⁴ Cass., sez.lav., 21 luglio 2008 n.20074; id., 16 gennaio 2006 n.758, entrambe in *Ced Cassazione*.

⁶⁵ Così Cass., sez.lav., 3 novembre 2008 n.26390, in *Riv. it. dir. lav.* 2009, 3, 570, con nota di BORZAGA, che ha annullato per tardività una sanzione inflitta ad un dipendente delle ente Poste, in quanto il datore ha ritenuto di far decorrere i termini (perentori) di chiusura del procedimento non dalla data del rifiuto di accettazione della contestazione, ma, erroneamente, dalla successiva comunicazione con raccomandata (comunicazione inutile, essendo già stata perfezionata la consegna al momento del rifiuto della sua accettazione).

Così intrapreso il procedimento disciplinare, lo stesso prosegue innanzi al Collegio di disciplina, che, uditi il rettore ovvero un suo delegato, nonché, previa sua convocazione⁶⁶ per la quale vanno lasciati alcuni giorni liberi⁶⁷, il professore o il ricercatore sottoposto ad azione disciplinare (eventualmente assistito da un difensore di fiducia), entro trenta giorni esprime parere sulla proposta avanzata dal rettore, sia in relazione alla rilevanza dei fatti sul piano disciplinare, sia in relazione al tipo di sanzione da irrogare e trasmette gli atti al consiglio di amministrazione per l'assunzione delle conseguenti deliberazioni. Pertanto la proposta sanzionatoria del rettore rimane tale ed è ben derogabile, anche *in peius* dal Collegio di disciplina⁶⁸, purchè afferisca ai medesimi fatti oggetto di espressa contestazione degli addebiti.

In caso di conflitti di interesse reali o potenziali (da individuare opportunamente nel Codice etico in attuazione anche del d.P.R. n.62 del 2013, artt.4-7) tra componenti del Collegio di disciplina e docente incolpato, scatta l'obbligo di astensione, la cui violazione non può tuttavia essere dedotta in giudizio quale causa di vizio dell'atto impugnato se non risulta essere stata oggetto di tempestiva istanza di ricusazione in sede amministrativa⁶⁹.

Il Collegio di disciplina, sulla base della proposta del rettore e sulla scorta delle risultanze istruttorie, da concludere entro il suddetto termine, a nostro avviso ordinatorio, di 30 giorni⁷⁰, propone dunque al consiglio di amministrazione, con votazione necessariamente a maggioranza assoluta⁷¹, una sanzione o un non luogo a procedere. Tale parere è per legge vincolante (art.10, co.4, l. n.240), per cui la reale decisione disciplinare è del Collegio di disciplina.

Per l'attività istruttoria il Collegio di disciplina può richiedere la collaborazione del rettore, che è obbligato ad ottemperare a tali richieste in base all'art.10, co.5, l. n.240. Il collegio di disciplina redige verbale di ogni seduta. Ogni verbale deve essere sottoscritto da ciascun intervenuto e quindi, in sede di convocazione a difesa, devono firmare, oltre ai componenti del Collegio, il

⁶⁶ Se, nel termine indicato, l'interessato non si presenta, non produce memorie scritte o non delega un difensore e non chiede un motivato e documentato rinvio per gravi ed oggettivi impedimenti, ciò comporterà la sua decadenza dall'esercizio del diritto di difesa.

⁶⁷ Il Tar Liguria, sez. I, 26 febbraio 2015 n.239, in www.giustizia-amministrativa.it, ha escluso l'applicabilità del termine di venti giorni che, secondo l'art. 105, comma 1, del t.u. n. 3/1957, deve essere concesso al dipendente per la presentazione delle proprie giustificazioni, termine procedimentale che non è stato riprodotto dalla legge n. 240/2010 di riforma dell'organizzazione universitaria e, che pertanto, non può ritenersi attualmente vigente. La sentenza ha poi argomentato anche sul principio del raggiungimento dello scopo in quanto, nonostante l'asserita insufficienza del termine accordatogli per presentare le proprie giustificazioni, egli ha potuto svolgere articolate deduzioni in ordine a tutti i fatti indicati nella contestazione degli addebiti.

⁶⁸ *In terminis* Tar Liguria, sez. I, 26 febbraio 2015 n.239, cit., "il preteso divieto di *reformatio in peius* rispetto alla proposta rettorale, infatti, non trova fondamento nella lettera dell'art. 10 della legge n. 240/2010 né in altre disposizioni della legge di riforma dell'organizzazione universitaria. Il citato art. 10 affida al collegio di disciplina il compito di svolgere la fase istruttoria dei procedimenti disciplinari e di esprimere un parere sulla proposta avanzata dal rettore, "sia in relazione alla rilevanza dei fatti sul piano disciplinare sia in relazione al tipo di sanzione da irrogare". Il collegio di disciplina, quindi, è l'organo appositamente costituito per formulare un giudizio globale che non comprende solo la sussistenza dell'illecito disciplinare e la responsabilità del docente incolpato, ma include anche l'individuazione della sanzione che merita di trovare applicazione nel caso specifico. Non è irragionevole, peraltro, ritenere che, sulla base di una più approfondita conoscenza degli elementi rilevanti che solo lo svolgimento del procedimento disciplinare consente di acquisire, la sanzione possa essere modulata in senso sfavorevole al dipendente al termine del procedimento medesimo".

⁶⁹ Sul punto *ex plurimis* in materia di procedimenti disciplinari Tar Piemonte, sez.I, 19 febbraio 2014 n.288, in www.giustizia-amministrativa.it, che richiama Cass. sez.un. n. 10071/2011.

⁷⁰ Per la natura ordinatoria del termine di 30 giorni si esprime anche VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari cit.*, 16. Il momento iniziale di tale termine è da individuarsi nella ricezione della motivata proposta del rettore prevista dal secondo comma dell'art. 10 ed il momento finale nella trasmissione degli atti al consiglio di amministrazione.

⁷¹ Sul regime degli organi amministrativi e sui loro *quorum* deliberativi v. la successiva nota. Alcuni regolamenti procedurali di ateneo vietano l'astensione in tali delibere.

docente interessato, il suo eventuale difensore e l'eventuale segretario verbalizzante. Nelle ipotesi in cui il Collegio ritenga, in fase istruttoria, di disporre l'audizione di eventuali testimoni o esperti in relazione ai fatti contestati, si dovrà redigere apposito verbale che dovrà essere da essi sottoscritto. Il Collegio può decidere di acquisire ulteriori elementi istruttori e stabilire un supplemento di istruttoria, avvalendosi della possibilità di sospensione del procedimento, di cui all'art. 10, comma 5, legge 240/2010.

L'art.10, co.3 prevede poi che “*il procedimento davanti al collegio resta disciplinato dalla normativa vigente*”: tale norma a nostro avviso si limita a ribadire l'applicabilità a tale organo amministrativo delle ordinarie regole sul funzionamento degli organi collegiali amministrativi⁷² oltre che le tassative regole del d.P.R. n.3 del 1957 richiamate dall'art.12 della l. n. 311 del 1958⁷³ e, infine, della legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo, quale è quello disciplinare, come si vedrà nel successivo paragrafo, soprattutto in relazione alla motivazione della sanzione.

A sua volta, entro trenta giorni (termine ancora una volta ordinatorio⁷⁴) dalla ricezione del parere, il consiglio di amministrazione, senza la rappresentanza degli studenti, infligge la motivata sanzione⁷⁵ ovvero dispone l'archiviazione del procedimento, conformemente al parere vincolante espresso dal Collegio di disciplina. La soluzione provvedimento finale è dunque coartata e non ammette margini di apprezzamento ulteriori in capo al consiglio di amministrazione.

L'art.10, co.5, della l. n.240, con importante norma di chiusura, stabilisce in modo chiarissimo che il procedimento si estingue ove la decisione del consiglio di amministrazione non intervenga nel termine di centottanta giorni dalla data di avvio del procedimento stesso, ovvero dalla data di (notifica della) contestazione disciplinare da parte del rettore che invia contestualmente gli atti al consiglio di disciplina⁷⁶. Tale termine è da intendere come perentorio⁷⁷, a fronte della espressa previsione legislativa in punto di “*estinzione*” del procedimento. Secondo pacifica giurisprudenza, espressasi in altri ordinamenti disciplinari, tale data finale è da intendere rispettata con la mera *adozione* del provvedimento sanzionatorio e non già con la *comunicazione* dello stesso al professore sanzionato in quanto la (spesso) successiva comunicazione costituisce condizione di efficacia e non di validità della sanzione⁷⁸: farà fede fino a querela di falso in ordine alla tempestiva chiusura la data apposta in calce al provvedimento che infligge la sanzione. La data di comunicazione della sanzione al professore rileva ad altro fine, ovvero per la decorrenza dei termini per impugnare la sanzione innanzi al giudice amministrativo o, alternativamente, al Capo dello Stato ex art.7, co.8, d.lgs. 2 luglio 2010 n.104.

⁷² Sulle regole degli organi collegiali pubblici e sul *quorum* strutturale e funzionale v. TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, cit., 92 seg.; PEPE, *La primazia negli organi collegiali pubblici*, Napoli, 2014.

⁷³ Vedi la precedente nota 14.

⁷⁴ *In terminis* VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari cit.*, 16.

⁷⁵ Sulla motivazione della sanzione e sul suo sindacato da parte del giudice si rinvia al paragrafo 6, lett.c.

⁷⁶ Secondo VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari cit.*, 16, invece si tratta di un “*termine che inizia a decorrere dalla ricezione degli atti del procedimento da parte del consiglio di amministrazione e che vede il momento finale nell'intervento della decisione finale da parte dell'organo decidente*”.

La tesi non ci sembra fondata in quanto il quinto comma dell'art.10 parla di 180 giorni decorrenti dall'inizio del procedimento, nozione coincidente con la contestazione degli addebiti.

⁷⁷ La tesi è condivisa da Tar Emilia Romagna, sez.I, 13 ottobre 2014 n.965 citata nella precedente nota 59.

⁷⁸ La tesi della sufficienza della adozione della sanzione e non della sua comunicazione, recepita da Cass., sez.lav., 9 marzo 2009 n.5637 e id., sez.lav., 3 dicembre 2008 n.28726 (entrambe in *Ced Cassazione*), che hanno recepito la tesi dottrinale sostenuta da TENORE, *Il rispetto dei termini del procedimento disciplinare nell'impiego pubblico privatizzato*, in AA.VV., *Il sistema disciplinare nel lavoro pubblico*, Formez, Roma, 2004, 109; TENORE, *I termini che cadenzano il procedimento disciplinare nell'impiego pubblico “privatizzato”*, in *Il lav.nelle p.a.*, 2002, n. 1, 59 ss.; NOVIELLO-TENORE, *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, 2002, 223 ss.; DI PAOLA, *Considerazioni in materia di contestazione nel settore pubblico, con particolare riguardo al caso dell'interferenza tra procedimento disciplinare e procedimento penale*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2007, II, 890.

La presenza di un termine chiaro, certo e perentorio per la chiusura del procedimento, porta a superare l'indirizzo della Consulta⁷⁹ che, sotto il previgente regime disciplinare sprovvisto di termine finale, per evitare durate *sine die* del sistema disciplinare dei professori, dichiarò che “è illegittimo, per violazione dell'art. 3 cost., l'art. 12, comma 2, l. 18 marzo 1958 n. 311, nella parte in cui non richiama, ai fini della sua applicazione ai professori universitari di ruolo, l'art. 120 d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 che stabilisce l'estinzione del procedimento disciplinare quando siano decorsi novanta giorni dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto”: oggi, a nostro avviso, l'art.120 del d.P.R. n.3 del 1957 è norma da intendersi superata dalla presenza di un termine finale di chiusura del procedimento, a garanzia della celerità procedimentale e dell'incolpato⁸⁰.

Il termine predetto di 180 giorni è sospeso, in base all'art.10, co.5, l.n.240, fino alla ricostituzione del Collegio di disciplina ovvero del consiglio di amministrazione nel caso in cui siano in corso le operazioni preordinate alla formazione dello stesso che ne impediscono il regolare funzionamento. Il termine è altresì sospeso, per non più di due volte e per un periodo non superiore a sessanta giorni in relazione a ciascuna sospensione, ove il Collegio ritenga di dover acquisire ulteriori atti o documenti per motivi istruttori⁸¹. Infine, il termine è sospeso, come si vedrà nel successivo paragrafo 7, qualora scatti la c.d. *pregiudiziale penale*, in attesa cioè dell'esito del (lungo) procedimento penale, sino al giudicato *ex art.117, d.P.R. n.3 del 1957*.

Taluni statuti di Università, per tutela della riservatezza dell'interessato, prevedono che tutte le comunicazioni relative al procedimento, sia in partenza che in arrivo, siano registrate con la forma del protocollo particolare (c.d. riservato) e, per quanto riguarda la pubblicazione della delibera del consiglio di amministrazione che conclude il procedimento, suggeriscono che siano pubblicati solo il titolo e il dispositivo, omettendo il nominativo del docente interessato. Sulla delicata incidenza della normativa sulla *privacy* (d.lgs. n.196 del 2003) in materia di procedimenti disciplinari (in cui vengono trattati molti dati sensibili del docente), è sufficiente un rinvio a studi specifici⁸², che hanno vagliato anche i possibili riflessi invalidanti sulla sanzione inflitta derivanti da una scorretta applicazione della normativa e da un illegittimo trattamento di dati sensibili.

5. Natura amministrativa del procedimento disciplinare: riflessi operativi.

Come si è sopra evidenziato, la sintetica previsione dell'art.10, l. n.240 non regola tutti i profili procedurali del procedimento disciplinare per i professori universitari.

⁷⁹ C.cost., 22 dicembre 1988 n.1128, in *Foro it.*, 1989, I, 2710.

⁸⁰ La nostra tesi è condivisa da VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari cit.*, 15.

⁸¹ Per un recente caso, seppur in sede cautelare, v. Tar Sardegna, 26 febbraio 2015 n.50/ord., in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸² TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, cit., 159; TENORE, *La responsabilità disciplinare dell'avvocato*, in TENORE a cura di, *L'avvocato e le sue quattro responsabilità*, cit., 179, con vasti richiami dottrinali e giurisprudenziali. Si segnala che secondo Cass., sez.I, 7 ottobre 2014 n.21107, in *Ced Cassazione*, su ricorso del Garante della *privacy*, in tema di trattamento dei dati personali da parte di un soggetto pubblico, per l'accertamento, nell'ambito di un rapporto di lavoro, di responsabilità disciplinari, l'espressa inclusione di tale finalità fra quelle di pubblico interesse non è, di per sé, sufficiente ad escludere la necessità del consenso scritto dell'interessato e dell'autorizzazione del Garante, occorrendo, attesa la necessità che vengano indicati (in apposito regolamento attuativo degli artt.20 e 21, d.lgs. n.196) i tipi di dati sensibili che possono essere trattati e delle operazioni eseguibili sugli stessi, da parte del medesimo soggetto pubblico o, su sua richiesta, dall'Autorità Garante, poiché la particolare natura di quelli, segnatamente riguardanti la salute e la vita sessuale della persona, richiede una protezione rafforzata in ragione dei valori costituzionali posti a presidio. (Nella specie, la S.C. ha cassato, su ricorso del Garante, la sentenza impugnata, che, attese le finalità del provvedimento disciplinare, aveva escluso che potesse trovare applicazione la normativa in materia di tutela della "privacy", in quanto la raccolta dei dati sui siti "web" per "escort" era volta ad acquisire non già elementi relativi all'orientamento sessuale del dipendente, ma la prova della pubblicizzazione - ritenuta lesiva, per le modalità prescelte - dell'attività di meretricio di quest'ultimo).

Ad eventuali lacune non sopperisce certo il codice di procedura civile o penale, stante la natura non processuale dell'*iter* punitivo interno che, essendo un procedimento amministrativo, vede applicabile, quali norme di chiusura o quali parametri interpretativi di riferimento, le regole della legge 7 agosto 1990 n.241⁸³, oltre che i principi generali sui sistemi disciplinari (obbligatorietà, parità di trattamento, proporzionalità sanzionatoria, tassatività e tipicità delle sanzioni, contraddittorio, trasparenza, gradualità punitiva etc.).

Ma diverse altre conseguenze discendono dalla natura amministrativa dell'*iter* punitivo interno per i professori:

a) non trasponibilità ai procedimenti amministrativi sia della regola costituzionale del “giusto processo” ex art.111 cost. (predeterminazione degli illeciti, non procedibilità d'ufficio, separazione tra chi promuove l'azione disciplinare e chi istruisce e giudica, contraddittorio sulla prova), sia delle regole del codice di procedura civile e penale previste per i procedimenti giurisdizionali (es. terzietà del giudice⁸⁴, accompagnamento coattivo di testimoni; immutabilità dei componenti dell'organo giudicante che abbiano partecipato al dibattimento⁸⁵; obbligo di difesa tramite avvocati, che per il procedimento in esame è mera facoltà; dovere di giuramento per i testimoni, cause di impedimento a comparire ex art.486 c.p.c.; nullità del procedimento amministrativo per mancata partecipazione

83 Sull'impatto della l. n.241 del 1990 sul sistema disciplinare pubblico TENORE, *La responsabilità disciplinare dell'avvocato*, in TENORE (a cura di), *L'avvocato e le sue quattro responsabilità*, cit., 78 seg. Sulla legge 241 del 1990 in generale, v. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011; BARTOLINI, FANTINI, FERRARI, *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Roma, 2010; TENORE, *Procedimento amministrativo e trattamento dei dati personali*, in DE NICTOLIS, POLI, TENORE (a cura di), *Commentario al codice dell'ordinamento militare*, vol.VII, Roma, EpC, 2010; DE LISE, GAROFOLI, *Codice dell'azione amministrativa e delle responsabilità*, Roma, 2010; VIPIANA, *Il procedimento amministrativo, nella legge n.241 riformata dalla l. n.69 del 2009*, Padova, 2010; CARINGELLA, PROTTO, (a cura di), *Il nuovo procedimento amministrativo*, Roma, 2009; NAVARO, *Brevi cenni sulla riforma del procedimento amministrativo*, in *N.rass.*, 2009, f.17, 1857 ss.; FIGORILLI, FANTINI, *Le modifiche alla disciplina generale sul procedimento amministrativo*, in *Urb.appalti*, 2009, f.8, 916 ss.; TENORE, *Incidenza della nuova legge n.241 del 1990 sulle pubbliche amministrazioni*, Padova, 2006; DE ROBERTO, *La legge generale sull'azione amministrativa*, Torino, 2005; Aa.Vv. (a cura di CARINGELLA, DE CAROLIS, DE MARZO), *Le nuove regole dell'azione amministrativa dopo le leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Milano, 2005.

84 In sede disciplinare non si applicano le regole dell'art.111 cost. sul giusto processo e si viene giudicati da un collegio di colleghi: non essendo sottoposto ad un processo, ma ad un procedimento amministrativo (o negoziale), l'incolpato non può invocare la terzietà del giudicante, che non è un principio generale del diritto disciplinare, ma una regola processuale.

85 Tuttavia la Cassazione, in contrasto con il principio generale di diritto amministrativo di irrilevanza del mutamento dei componenti di un organo collegiale amministrativo, sul presupposto (a nostro avviso erroneo) che i procedimenti disciplinari riguardanti gli iscritti agli Ordini degli architetti, per quanto non espressamente previsto dalle specifiche disposizioni in materia, sono regolati, per analogia, dalle norme del codice di procedura penale (v. Cass, sez. un., sent. n.12723 del 1995), ha ritenuto che i procedimenti disciplinari riguardanti gli iscritti all'Ordine degli architetti, per quanto non espressamente previsto dalle disposizioni in materia, sono regolati, per analogia, dalle norme del codice di procedura penale, il quale, al comma 2 dell'art. 525, prevede la nullità assoluta della sentenza se alla deliberazione non concorrono gli stessi giudici che hanno partecipato al dibattimento. Ha ritenuto, pertanto, nullo il provvedimento disciplinare emesso nei confronti di un architetto, nel caso in cui nel corso dello svolgimento del procedimento disciplinare si siano succeduti diversi Consigli dell'Ordine, restando irrilevante che nel corso del procedimento stesso non siano mai mutate le persone fisiche del relatore e del presidente (Cass., sez.un.,10 gennaio 1997 n. 187, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 33).

La tesi non ci sembra corretta, stante la natura amministrativa e non processuale del procedimento disciplinare svolto innanzi ai Consigli degli Ordini locali: per gli organi collegiali amministrativi non è prescritta la immutabilità della composizione degli stessi (si pensi ad una cangiante commissione di concorso) secondo univoca giurisprudenza: cfr. tra le tante Cons.St., sez.IV, 12 febbraio 2010 n. 80; id., sez.IV, 8 giugno 2007 n.3012 (entrambe in www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui in sede di concorso la sostituzione dei membri ordinari con quelli supplenti, essendo espressamente prevista da legge nell'ambito del principio di piena fungibilità dei membri della commissione, non necessita di motivazione.

del P.M.; sanatoria *ex art.156 c.p.c.* dei vizi procedurali a fronte del raggiungimento dello scopo, essendo invece applicabile, al medesimo fine conservativo, il più pertinente *art.21-octies*, l. 7 agosto 1990 n.241⁸⁶);

c) esperibilità dei rimedi amministrativi (ricorso gerarchico e ricorso straordinario al Presidente della Repubblica) accanto a quelli giurisdizionali nei confronti dei provvedimenti amministrativi punitivi, rimedi invece non utilizzabili a fronte di sanzioni disciplinari aventi natura negoziale (sanzioni nell'impiego pubblico privatizzato) o giurisdizionale (sanzioni del CSM a magistrati ordinari) ed oggi comunque esclusi per le materie non devolute al giudice amministrativo dall'art.7, co.8, d.lgs. 2 luglio 2010 n.104⁸⁷;

d) esercitabilità dell'autotutela (revoca, modifica, annullamento, sospensione di atti: v. *artt.21-bis seg.*, l. n.241 del 1990) nei confronti di provvedimenti amministrativi (ovvero le sanzioni inflitte) eventualmente illegittime, potere unilaterale consentito per sanzioni di natura amministrativa, ma precluso a fronte di sanzioni disciplinari aventi natura negoziale (impiego privato o pubblico privatizzato) o giurisdizionale (per i magistrati ordinari);

e) non sollevabilità di questioni di illegittimità costituzionale in sede procedimentale-amministrativa⁸⁸ (quale l'*iter* punitivo per i professori universitari), essendo *ex lege* (*art.1*, l.9 febbraio 1948 n.1, *art.23*, l.11 marzo 1953 n.87) consentita la rimessione alla Consulta solo "*nel corso di un giudizio innanzi ad una autorità giurisdizionale*"; il rimedio ben può invece essere successivamente utilizzato innanzi al Tar-CdS in sede di impugnativa della sanzione inflitta dal consiglio di amministrazione;

f) non necessità di una difesa tecnica da parte di un avvocato, imposta per i processi, ma non per i procedimenti amministrativi, anche se il professore incolpato ha facoltà di valersene *ex art.10*, co.3, l. n.240 (ma l'assenza dell'avvocato non invalida la sanzione) ed il punto ha originato contrasti giurisprudenziali giunti persino alla Consulta⁸⁹, tendenti ad ammettere la difesa tecnica

⁸⁶ *Contra* Tar Lazio, Roma, sez.III, 26 marzo 2007 n.2588, in *Foro amm. TAR*, 2007, 3, 1009, che ha ritenuto invece che la regolamentazione dei procedimenti disciplinari si colloca nell'alveo del processo civile, quindi *ex art. 156 c.p.c.*, salvo i casi di nullità virtuale la nullità non può mai essere dichiarata, se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato. Ci sia consentito replicare che alla medesima conclusione cui perviene il Tar (validità degli atti per salvezza dello scopo raggiunto) poteva giungersi con il più pertinente richiamo alle norme procedurali (e non processuali) sulla salvezza degli atti amministrativi viziati dell'*art.21-octies*, l. 7 agosto 1990 n.241.

⁸⁷ Il codice della giustizia amministrativa, all'art.7, co.8, l. n.104 (ritenuto costituzionalmente legittimo da C.cost., 2 aprile 2014 n.73) recita. "*Il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa*". La Consulta con sentenza 2 aprile 2014 n. 73 (*in Dir.proc.amm.*, 2014, 3, 890 con nota di GRILLO, e in *Giur.cost.*, 2014, 2, 1469, con nota di MANGIA e SCOCA) ha ritenuto legittima la norma.

⁸⁸ Sulla non sollevabilità di q.l.c. innanzi al Consiglio dell'Ordine forense, stante la natura amministrativa del relativo procedimento disciplinare v. C.cost., 2 marzo 1990 n.113, in *Foro It.*, 1990, I, 1765; Cons.naz.forense, 16 maggio 2001 n.81, in *Rass.forense*, 2001, 974. *In terminis* DE NOVA, *Il procedimento disciplinare nella professione di avvocato*, Milano, 2005, 16 ss.

⁸⁹ Nei procedimenti amministrativi, come è noto, non è necessaria la presenza di un avvocato a tutela del cittadino in fase istruttoria innanzi alla P.A.: pertanto, assai coerentemente, la Consulta, con sentenza 19 maggio 2008 n.182 ritenne non fondata la questione di legittimità costituzionale della normativa disciplinare (*art. 20*, co.2, del d.P.R. 25 ottobre 1981, n. 737) per i poliziotti (il cui procedimento punitivo ha natura di procedimento amministrativo, trattandosi di categoria di pubblici dipendenti non privatizzata), nella parte in cui non prevede la obbligatorietà della difesa tecnica di un avvocato nel corso del procedimento disciplinare. Tuttavia, in contrasto con tale corretto approdo, la successiva sentenza 27 marzo 2009 n.87 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 34, secondo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 e 10, comma 9, della legge 13 aprile 1988, n. 117, nella parte in cui escludono che il magistrato amministrativo o contabile, sottoposto a procedimento disciplinare, possa farsi assistere da un avvocato: tale sentenza valorizza le peculiari funzioni magistratuali e la garanzia di indipendenza del giudice per giustificare la doverosa presenza di un avvocato nel procedimento amministrativo disciplinare dei magistrati amministrativi e contabili (per i magistrati ordinari e militari il procedimento disciplinare è invece pacificamente un processo svolto innanzi al C.S.M. ed al C.M.M. e sottoposto a garanzie processuali).

anche in un procedimento amministrativo, quale è quello disciplinare; per i professori, il suddetto art.10, co.3 prevede genericamente che l'incolpato sia “*eventualmente assistito da un difensore di fiducia*“, nozione a nostro avviso non limitata al solo avvocato, e sicuramente sancisce una mera facoltà per l'interessato che non ha un “obbligo” di utilizzare esclusivamente la difesa tecnica;

g) inapplicabilità alle sanzioni disciplinari–provvedimenti amministrativi degli istituti della amnistia, grazia, indulto e condono, che riguardano le sole sanzioni penali⁹⁰;

h) inapplicabilità della sospensione feriale dei termini *ex art.1, l. 7 ottobre 1969 n.742*, che riguarda il solo processo innanzi al giudice e non il procedimento amministrativo;

i) esclusione della costituzione di parte civile nel procedimento disciplinare, avente natura di procedimento amministrativo, del soggetto (collega, studente, impiegato dell'università, terzo etc.) danneggiato dal professore, non trattandosi di un processo;

j) inapplicabilità di un patteggiamento processual-penalistico in un procedimento disciplinare di natura amministrativa;

k) natura non pubblica delle sedute dell'ufficio disciplinare, in quanto la regola della pubblicità delle udienze vale (salvo eccezioni) per i processi e non per i procedimenti amministrativi. Tuttavia la violazione del suddetto principio di segretezza procedimentale (per la partecipazione all'audizione istruttoria di un terzo estraneo) è stata giustamente ritenuta non invalidante sulla sanzione inflitta, in quanto non lesiva di diritti dell'incolpato⁹¹;

Nell'impiego privato il lavoratore non ha diritto ad una difesa tecnica, in quanto non si tratta di un processo ma di un procedimento gestionale interno di natura contrattuale-privatistica: Cass., sez.lav., n.26023 del 2009 cit. Non è dunque illegittima la sanzione inflitta nonostante richiesta istruttoria di difesa tramite avvocato: Cass., sez.lav., 30 agosto 2000 n. 11430, in *Lav. prev. Oggi*, 2000, 2093 e in *Orient. giur. lav.*, 2000, 757.

Tuttavia per le libere professioni, la Cassazione ha affermato che, atteso che anche il procedimento che si svolge innanzi al Consiglio locale ha natura amministrativa ma contenziosa, deve ritenersi che anche davanti a detto consiglio provinciale l'incolpato ha la facoltà di farsi assistere, ove ne faccia richiesta, da un difensore o da un esperto di fiducia (Cass., sez. III, 23 maggio 2006 n. 12122, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 5; id., sez.un., 18 aprile 1988 n.3044, in *Ced Cassazione*). Ha aggiunto la Cassazione che il diritto di difesa dell'incolpato deve essere assicurato nella fase del procedimento davanti al consiglio dell'Ordine professionale locale tenuto conto che tale fase, pur avendo natura amministrativa, si concretizza in un'attività istruttoria preordinata e funzionalmente connessa a quella successiva di natura giurisdizionale e quindi implica non soltanto la facoltà di comparire ed essere ascoltato personalmente, ma anche quella di farsi assistere da un difensore od esperto di fiducia, sempre che venga avanzata istanza al riguardo. L'assenza della difesa tecnica non è pertanto causa di nullità del procedimento e non confligge con i principi costituzionali del diritto di difesa, ben potendo il professionista farne a meno attesa la natura squisitamente tecnica delle questioni coinvolte (Cass., sez.III, 16 gennaio 2007 n.835, in *Giust. civ. Mass.* 2007, 1; Cass., 15 gennaio 2007 n. 636; Cass., 23 maggio 2006 n. 12118 e n.12121; Cass., 2 marzo 2006 n. 4657).

⁹⁰ Le disposizioni in tema di concessione di amnistia ed indulto (nella specie, d.P.R. 16 dicembre 1986 n. 865) non sono suscettibili di applicazione analogica in materia di infrazioni e sanzioni disciplinari a carico di magistrati, alla stregua delle distinzioni ontologiche di questa rispetto ai reati ed alle sanzioni penali: Cass., sez.un., 23 dicembre 1988 n.7035, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, fasc. 12.

⁹¹ Cass., sez.III, 11 marzo 2011 n.7422, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 3, 504, ha affermato che “della segretezza del processo, dettato espressamente, per il procedimento disciplinare dinanzi al Consiglio nazionale dei Periti Industriali, dall'art. 8 del citato d.m. 1 ottobre 1948, ed, in generale, nelle norme che riguardano i singoli procedimenti disciplinari dinanzi agli organi delle diverse categorie professionali, è ritenuto conforme a Costituzione in diversi precedenti di questa Corte (tra cui, oltre a Cass., 21 maggio 1986 n. 3374, citato dal ricorrente, Cass., sez.un., 23 febbraio 1999 n. 98 e Cass., 15 giugno 2004 n. 11275). Peraltro, va sottolineato come tutti i precedenti in materia abbiano ritenuto che si tratta di una scelta del legislatore giustificata obiettivamente dall'esigenza di tutela, non del singolo in quanto incolpato, bensì della categoria professionale, poichè la pubblicità di fatti (veri o presunti tali) potrebbe pregiudicare il prestigio della professione ed il decoro della categoria professionale. Ne segue che la violazione del principio della segretezza, in sè considerata, soprattutto quando riguardi non il momento deliberativo, ma soltanto quello istruttorio, non comporta una nullità del procedimento idonea, di per sè, ad inficiare la validità del provvedimento disciplinare adottato nei confronti del singolo incolpato; per aversi invece nullità del provvedimento, è necessario che la pubblicità della seduta abbia comportato la violazione di diritti riconosciuti all'incolpato per l'integrità del contraddittorio e l'esercizio della difesa nel relativo procedimento”.

- l) tipologia dei vizi della sanzione inflitta da far valere innanzi al giudice adito: vizi del provvedimento amministrativo (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza) per le sanzioni-atto;
- m) la normazione disciplinare interna per i docenti(codici etici) potrebbe essere rilevante sotto il profilo civilistico o amministrativo-contabile in ordine alla valutazione, soprattutto dell'elemento psicologico, delle ulteriori responsabilità conseguenti ad una condotta disciplinarmente rilevante del docente che arrechi anche danni civili o alla PA;
- n) si applica agli atti del procedimento amministrativo-disciplinare la regola generale di presunzione di legittimità degli stessi⁹².

6. Incidenza della legge n.241 del 1990 sul procedimento disciplinare.

La incontestata natura amministrativa del procedimento disciplinare innanzi ai Collegi di disciplina degli atenei rende applicabili, oltre a taluni precetti del d.P.R. n.3 del 1957 richiamati dall'art.12, l. legge 18 marzo 1958 n. 311, anche, nei limiti della compatibilità, molti istituti della l. 7 agosto 1990 n.241, che integrano e completano le lacunose disposizioni dell'art.10, l. n.240.

Gli precetti della l. n.241 applicabili in sede disciplinare possono così essere schematicamente richiamati:

- a) senza dubbio applicabile al procedimento disciplinare è regola dell'art.2, l. n.241, secondo la quale *“Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso”*. Ne consegue che i Collegi di disciplina (con parere vincolante) e i consigli di amministrazione (con sanzione finale), una volta iniziato il procedimento disciplinare, hanno l'obbligo di concluderlo con un provvedimento espresso, sia in caso di adozione della sanzione, sia, ovviamente, in caso di assoluzione o di non luogo a procedere. La forma sarà ovviamente sempre scritta, regola generale nel nostro sistema amministrativo anche per una mero “censura” (art.87 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592), al fine di lasciare una evidenza cartacea utile per contestare in futuro al professore una recidiva o per applicare una successiva sanzione più elevata tenendo conto dei trascorsi già sanzionati.
- b) Assai delicato è poi il problema della applicabilità al procedimento disciplinare dei commi 2 e 3 dell'art.2, l. n.241, che introducono il principio di *“certezza dei tempi procedurali”*⁹³: ogni

⁹² Cass., sez.III, 7 maggio 2009 n.10517, in *Guida al diritto*, 2009, 26, 56, secondo cui il procedimento disciplinare, nei confronti dei sanitari, che si svolge innanzi all'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri locali ha natura amministrativa. Sono, pertanto, inapplicabili al procedimento *“de quo”*, le disposizioni dettate dal codice di rito con riguardo ai procedimenti che si svolgono innanzi a organi giurisdizionali. In particolare, trattandosi di procedimenti che si svolgono innanzi all'autorità amministrativa e si concludono, pertanto, con un provvedimento amministrativo, tutti gli atti compiuti nel corso del procedimento, in assenza di specifica contestazione - da parte del soggetto interessato - devono ritenersi posti in essere nel rispetto delle regole che disciplinano il procedimento. Tali atti - in particolare - sono assistiti dalla *presunzione di legittimità propria di tutti gli atti amministrativi*, che può venir meno solo di fronte a contestazioni precise e puntuali che individuino il vizio da cui l'atto in considerazione sarebbe affetto e offrano contestualmente di provarne il fondamento. In altri termini sussistendo, nei confronti degli atti amministrativi la presunzione della loro legittimità, questa non può essere messa in discussione in sede giudiziaria, ove, in precedenza, non sia sorta alcuna contestazione al riguardo.

⁹³ Sulla disciplina dei termini nella l. n.241, v. POLICE, *Il dovere di concludere il procedimento e il silenzio adempimento*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 226; FIGORILLI-RENNÀ, *Commento all'art.2*, in AA.VV. (a cura di BARTOLINI, FANTINI, FERRARI, *Codice dell'azione amministrativa e della responsabilità*, Roma, 2010; TENORE, *Incidenza della nuova legge n.241 sulla pubblica amministrazione*, Padova, 2006, 28 ss.; CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, 1995, 2; CASTIELLO, *Il nuovo modello*, cit., 380. Sul tema dei termini del procedimento v. anche BOTTINO, *La riforma della conclusione del procedimento amministrativo tra obbligo di provvedimento espresso e modalità di determinazione dei termini finali (la*

procedimento amministrativo deve concludersi entro tempi certi fissati da specifica legge o da apposito regolamento attuativo dell'art.2 della l. n.241 o, in mancanza di legge speciale o di regolamento per la chiusura dei procedimenti. Per i docenti, l'articolo 10 della legge n.240 sancisce il termine di 180 giorni dalla contestazione per chiudere il procedimento. Avendo natura speciale rispetto alla l. n.241 ed avendo altresì natura perentoria (e non ordinatoria, come di regola hanno i termini della legge n.241), la sua inosservanza avrà effetti invalidanti sul provvedimento sanzionatorio finale. Come sopra rilevato (v. parag.4) inapplicabili appaiono, nonostante qualche isolata pronuncia favorevole, i termini fissati dal d.lgs. n.165 del 2001 per il procedimento disciplinare del personale privatizzato.

c) Altra basilare regola della l. n.241 applicabile anche al procedimento disciplinare è quella della motivazione degli atti, codificata nell'art.3, secondo il quale la p.a. “*deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria*”⁹⁴. Il principio, la cui inosservanza si traduce in violazione di legge (mentre una motivazione contraddittoria, o illogica, o in contrasto con le risultanze istruttorie, si traduce in eccesso di potere, difficilmente sindacabile dal giudice⁹⁵), è senza dubbio operante anche per il provvedimento disciplinare dei docenti ed è stato oggetto, nell'impiego pubblico, di una copiosa produzione giurisprudenziale. In particolare, la magistratura ha chiarito che la sanzione disciplinare, pur non necessitando di una motivazione dettagliata ed argomentata⁹⁶ con confutazione di ciascuno degli argomenti difensivi esposti dall'incolpato⁹⁷, deve invece essere particolarmente

l. n. 80 del 2005 ed il nuovo art. 2, l. n. 241 del 1990), in *Foro amm.-Tar*, 2005, f. 4, 1345 ss.; SCOCA S.S., *Il ritardo nell'adozione del provvedimento e il danno conseguente*, in *www.giustamm.it*, n. 9, 2005; SCOCA S.S., *Il termine come garanzia del procedimento amministrativo*, in *www.giustamm.it*, n. 9, 2005.

⁹⁴ Sulla motivazione dei provvedimenti disciplinari TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, cit., 67; TENORE, *La responsabilità disciplinare dell'avvocato*, in TENORE a cura di, *L'avvocato e le sue quattro responsabilità*, cit., 82.

⁹⁵ La determinazione relativa all'entità della sanzione disciplinare è espressione di una tipica valutazione discrezionale della p.a. datrice di lavoro, di per sè insindacabile dal g.a. (tranne che nei casi in cui essa appaia manifestamente anomala o sproporzionata o particolarmente severa in quanto determinata nel massimo consentito) ed il giudice non può sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione, ma può soltanto verificare che l'atto sia sorretto da adeguata motivazione e basato su fatti manifestamente gravi e tali da indurla a considerarli incompatibili con la prosecuzione del rapporto di lavoro: Cons. St., sez. IV, 30 giugno 2005, n. 3546, in *Foro amm.-CDS*, 2005, 6, 1753. Le valutazioni disciplinari scrutinabili da parte del g.a. solo in presenza di palesi aberrazioni, in presenza delle quali il merito della valutazione trasmoda in eccesso di potere per irrazionalità manifesta, in relazione alle risultanze dell'istruttoria, oppure in relazione all'evidente diversità dei fatti accertati rispetto alle fattispecie generali normativamente stabilite per l'irrogazione della sanzione concretamente irrogata: Cons. St., sez. IV, 10 maggio 2005 n. 2231.

⁹⁶ È sufficiente, ai fini della quantificazione della sanzione disciplinare in misura superiore al minimo edittale, il riferimento all'avvenuta considerazione della “gravità” dei fatti contestati, senza necessità di alcuna ulteriore specificazione: Cons.St., sez. VI, 28 settembre 2006, n. 5700, in *Foro amm-CdS*, 2006, 9, 2639.

⁹⁷ In tema di procedimento disciplinare non vi è alcun dovere per l'amministrazione procedente di effettuare una confutazione analitica delle osservazioni formulate dal soggetto sottoposto a procedimento disciplinare, qualora risulti che l'amministrazione ne abbia tenuto conto in modo serio e specifico ed il complesso della motivazione renda chiare le ragioni della determinazione amministrativa: Cons.St., sez.VI, 9 febbraio 2006, n.509 in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons.St., sez. VI, 29 marzo 1999 n. 346, in *Cons.St.*, 1999, I, 492; id., sez. IV, 12 dicembre 1994 n. 1006, *ivi*, 1994, I, 1682.

rigorosa, puntuale e completa ove comporti la cessazione dal servizio⁹⁸. Inoltre, la motivazione deve essere tanto più rigorosa quanto meno specifica è la formula descrittiva della mancanza commessa⁹⁹. Per consolidato orientamento giurisprudenziale¹⁰⁰, l'amministrazione dispone di un ampio potere discrezionale nell'apprezzare autonomamente le varie ipotesi disciplinari: le relative valutazioni sono insindacabili nel merito da parte del giudice amministrativo, se non per macroscopici vizi logici: problema che potrebbe porsi a fronte di violazioni ricondotte alla generica violazione sul "pregiudizio per la dignità delle funzioni affidate al docente e per il prestigio dell'amministrazione".

Sulla motivazione delle sanzioni disciplinari nei confronti del pubblico dipendente in generale, qualora l'iter sanzionatorio sia correlato e successivo ad una sentenza penale (si veda il successivo paragrafo 8), la giurisprudenza, con indirizzo certamente estensibile al sistema punitivo per i professori, ha sistematicamente ribadito che la pubblica amministrazione deve rivalutare autonomamente, in sede disciplinare, gli stessi fatti oggetto di giudizio penale al fine di accertare l'eventuale valenza interna dell'illecito e, dunque, l'eventuale loro contrasto con i doveri del pubblico dipendente, ostativo alla prosecuzione del rapporto di impiego: la valenza penale di un fatto non implica automaticamente la sua rilevanza disciplinare e viceversa. In altre parole, va evitato il frequente, ma erroneo, acritico recepimento da parte delle amministrazioni (ivi compresi gli organi disciplinari dei professori) delle risultanze penali in sede disciplinare¹⁰¹.

Va poi ricordato che il provvedimento disciplinare, in base all'art.3, co.3, l. n.241 del 1990, può essere motivato *ob relationem* con rinvio agli atti acquisiti nel corso del relativo procedimento¹⁰².

d) Ulteriore regola della l. n.241 del 1990 che entra in gioco è la "comunicazione di avvio del procedimento", prevista dall'art.7¹⁰³. La norma tuttavia, secondo univoca giurisprudenza, non trova applicazione per i procedimenti che già prevedano forme equipollenti di comunicazione all'interessato ed il procedimento disciplinare impone appunto la contestazione degli addebiti, palesemente equivalente alla comunicazione *ex art.7 cit.*, come più volte affermato nell'impiego pubblico dalla giurisprudenza¹⁰⁴.

⁹⁸ Cons.St., sez.VI, 9 novembre 2005 n.6262, in www.giustizia-amministrativa.it; id., sez. IV, 27 ottobre 1998 n. 1397, in *Cons.St.*, 1998, I, 1565.

⁹⁹ Cons.St., sez. IV, 27 ottobre 1998 n. 1397, in *Cons.St.*, 1998, I, 1565; C. cost., 24 luglio 1995 n. 356, *ivi*, 1995, II, 1240.

¹⁰⁰ V. tra le tante Tar Lazio, Roma, sez. I, 2 dicembre 2014, n. 12165; Tar Liguria, sez. I, 26 febbraio 2015 n.239, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰¹ Cons.St., sez. IV, 27 ottobre 1998 n. 1397, in *Cons.St.*, 1998, I, 1565; C. cost., 24 luglio 1995 n. 356, *ivi*, 1995, II, 1240.

¹⁰² *In terminis* Cass., sez.VI, 18 ottobre 2011 n.21558, in *Ced Cassazione*; Cons.St., sez. IV, 16 maggio 2006 n.2829, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁰³ Sulla comunicazione di avvio di procedimento, limitando le citazioni agli scritti più recenti, v. PROIETTI, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 486; TENORE, *L'incidenza della nuova legge n.241 cit.*, 111 ss.; FERRARIS, *La comunicazione di avvio di procedimento*, in CARANTA, FERRARIS, RODRIGUEZ, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2005, 51 ss.

¹⁰⁴ La giurisprudenza è univoca nell'escludere l'obbligo di comunicazione di avvio di procedimento per i procedimenti che già prevedano, in base a leggi speciali, forme di comunicazione equipollenti: cfr. *ex pluribus*, in materia di procedimenti disciplinari, Cons.St., sez.IV, 25 marzo 1999 n.408, in *Cons.St.*, 1999, I, 375; id., sez.IV, 23 ottobre 1998 n. 1382, in *Foro amm.*, 1998, f.10; Tar Sicilia, Palermo, sez.I, 12 febbraio 1998 n.154, in www.giustizia-amministrativa.it; Tar Liguria, sez.I, 20 marzo 1997 n.116, in *Foro amm.*, 1998, 156; Tar Puglia, Lecce, 12 novembre 1992 n.461, in *TAR*; Tar Friuli-Venezia-Giulia, 13 gennaio 1997 n.17, in *TAR*, 1997, I, 997. Più in generale, su tale indirizzo v. CARANTA-FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 2000, 69 ss.

e) Un altro basilare istituto della l. n.241, senza dubbio applicabile anche al procedimento disciplinare a carico dei professionisti, è quello del *responsabile del procedimento*, ovvero l'organo-persona fisica, nato per superare l'anonimato che in passato caratterizzava la p.a., referente e responsabile dell'istruttoria procedimentale e, se ne ha il potere, anche dell'adozione del provvedimento finale (art.4-6, l. n.241)¹⁰⁵. Nel procedimento sanzionatorio concernente i professori universitari tale figura coincide *ex lege* con il Collegio di disciplina, cui sono attribuiti poteri disciplinari. Nessun problema particolare origina la natura di organo collegiale e non monocratico del Collegio di disciplina: la giurisprudenza e la dottrina hanno univocamente affermato che la figura del responsabile del procedimento può ben coincidere con un organo pluripersonale.

f) E' poi chiaramente applicabile al procedimento disciplinare dei docenti universitari, in base agli art.22 seg., l. n.241, l'istituto del *diritto di accesso agli atti*, ovvero la facoltà di vedere ed ottenere copia degli atti adottati o detenuti dalla p.a. da parte dell'interessato. Per la varietà delle situazioni prospettabili, anche relative all'accesso di terzi (colleghi, studenti, etc) agli atti, è sufficiente rinviare a studi specifici¹⁰⁶.

g) Al provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare (*ergo* alla sanzione), trattandosi di provvedimento amministrativo, sono poi applicabili le regole della legge n.241 (artt.21-bis/21-nonies, introdotti dalle l. n.15 ed 80 del 2005) sulla *fisiologia e la patologia del provvedimento*¹⁰⁷: l'efficacia dello stesso sarà dunque correlata alla comunicazione dell'atto limitativo della sfera soggettiva del professore sanzionato (art.21-bis), e da tale momento la sanzione sarà efficace ed esecutiva (art.21-quater), ma non esecutoria, in assenza di espressa previsione di legge sancente tale carattere richiesta espressamente dall'art.21-ter, l. n.241. Preferibile appare però l'indirizzo, recepito anche in alcuni regolamenti professionali, che ritiene applicabile (e dunque esecutiva) la sanzione solo dopo la scadenza dei termini per la sua impugnativa.

Sono poi a nostro avviso applicabili le regole sull'*annullabilità d'ufficio* (o in *autotutela*) da parte del Collegio di disciplina, quale organo emanante l'atto, del provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere (art.21-nonies, che limita l'esercizio di tale potere entro "un termine ragionevole")¹⁰⁸, mentre di difficilissima applicabilità ci sembrano le regole sulla *revoca* della sanzione per "sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario" (art.21-quinquies).

h) Decisamente problematica è, invece, l'applicazione al procedimento disciplinare dell'innovativo e rilevantissimo art.21-octies, co.2, l. n.241, dove vengono introdotte due ipotesi di *irregolarità o annullabilità sanabile* per i casi meno gravi, e, dunque, di conservazione del provvedimento viziato, che viene ritenuto non annullabile se: a) adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla

¹⁰⁵ Sulla figura del responsabile del procedimento v. TENORE, *L'incidenza della nuova legge n.241 cit.*, 102 ss.; M.A. SANDULLI, MUSSELLI, *Commento agli artt.4-6*, in Aa.Vv. (a cura di ITALIA e M.A. SANDULLI), *L'azione amministrativa*, commento alla l. 7 agosto 1990 n. 241 modificata dalla l. 11 febbraio 2005 n. 15 e dal d.l. 14 marzo 2005 n. 35, Milano, 2005; PANELLA, *Responsabile del procedimento*, in TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa cit.*, 171 ss.; ZITO, *Brevi riflessioni sul ruolo del responsabile del procedimento nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni dopo la legge 11 febbraio 2005, n. 15*, in www.giustamm.it, n. 11, 2005.

¹⁰⁶ TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, cit., 76; TENORE, *La responsabilità disciplinare dell'avvocato*, in TENORE, a cura di, *L'avvocato e le sue quattro responsabilità*, cit., 90.

¹⁰⁷ Sulle norme sul provvedimento introdotte dalle l. n.15 ed 80 del 2005, v. i vari contributi di commento agli art.21-bis ss., in SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 824 ss.; v. i vari contributi di commento agli art.21-bis ss., in AA.VV. (a cura di PAOLANTONIO, POLICE, ZITO), *La pubblica amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005; TENORE, *L'incidenza della nuova legge n.241 cit.*, 178 ss. con vasti richiami dottrinali e giurisprudenziali.

¹⁰⁸ Tale autoannullamento in autotutela si aggiunge, ovviamente, all'annullamento in via giurisdizionale.

forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato; b) per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento, a natura vincolata o meno, non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato¹⁰⁹. Si tratta di ipotesi volute dal legislatore perché ritenute strumentali ad una applicazione non meramente formale delle disposizioni della l. n. 241: è la consacrazione del principio sostanzialistico secondo cui va escluso l'annullabilità quando risulti certa l'assenza di pregiudizio per l'interesse sostanziale (c.d. interpretazione finalistica delle disposizioni formali). L'ipotesi *sub b*) potrebbe configurarsi nel caso-limite (difficilmente realizzabile in concreto), di mancata contestazione al professore incolpato dei fatti addebitatigli. La prima ipotesi, che potrebbe riguardare tutte le molteplici violazioni formali (es. sul rispetto dei termini infraprocedimentali) e che potrebbe dunque trovare applicazione, in funzione "conservativa" a favore dei Collegi di disciplina per un ampio ventaglio di evenienze, opera però per i soli atti di natura vincolata, nozione alla quale è possibile ricondurre con non poche difficoltà la sanzione disciplinare inflitta al professore universitario, che si connota per una innegabile discrezionalità valutativa. Potremmo tuttavia ragionevolmente affermare che l'effetto conservativo dell'art.21-octies, co.2 potrebbe comunque riguardare anche i vizi formali del procedimento disciplinare, ritenendo che la sanzione sia un atto vincolato nell'*an* (la sanzione è doverosa a fronte dell'accertamento di illeciti disciplinari) e scarsamente discrezionale nel contenuto, in quanto il principio di proporzionalità impone al Collegio di disciplina l'adozione di una non arbitraria sanzione, ossequiosa cioè della doverosa rispondenza tra fatto e sanzione. Del resto la giurisprudenza ha spesso ribadito, seppur (erroneamente) richiamando l'art.156 c.p.c. (norma processuale e non procedimentale) che la nullità non può essere mai dichiarata se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato¹¹⁰.

i) Sono poi senza dubbio operanti anche nel procedimento disciplinare universitario le regole della l. n.241 sul *contraddittorio* con l'incolpato (art.10, l. n.241) cui fa richiamo espresso (ma generico) l'art.10 della l. n.240 del 2010. Come rimarcato nel precedente paragrafo 4, tale principio si traduce nella contestazione dettagliata degli addebiti, nella audizione disciplinare, nella possibilità di farsi assistere da un difensore, nella facoltà di produrre documenti e memorie, chiedere l'escussione di testimoni a favore, chiedere copia degli atti (*ex* art.10 e 22 seg. l. n.241) o acquisizioni di pertinenti documenti presso altre amministrazioni o organi giurisdizionali.

Più problematica appare la possibilità di ampliare tale contraddittorio con l'intervento di terzi (es.colleghi, studenti, terzi, asseritamente lesi dal professore) "cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento" (art.9, l. n.241 cit.), per consentire loro un accesso agli atti e la produzione di documenti e memorie (art.10, l.cit.). Per l'intervento nel procedimento per la produzione di memorie e documenti, la stessa è da escludere in quanto il terzo (collega, alunno etc.) è portatore di un mero interesse di fatto a che il professore venga punito, riguardando il procedimento disciplinare

¹⁰⁹ Sul secondo comma dell'art. 21-octies introdotto dalla l. n. 15 del 2005 v. GIOVAGNOLI, *I vizi formali e procedimentali*, in SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 950; TENORE, *L'incidenza della nuova legge n.241 cit.*, 207 ss.; CHIEPPA, *Il nuovo regime dell'invalidità del provvedimento amministrativo*, in *www.giustamm.it*, n. 12, 2005; VAGLI, *Prime applicazioni giurisprudenziali dell'art. 21-octies, comma 2, l. n. 241/1990*, in *www.lexitalia.it*, n. 10, 2005; D'ANGELO, *L'art. 21-octies, comma 2, l. n. 241/1990: onere probatorio della P.A. ed eccesso di potere controfattuale*, in *www.lexitalia.it*, n. 9, 2005; GALLETTA, *L'art. 21 octies nella novellata legge sul procedimento amministrativo nelle prime applicazioni giurisprudenziali*, in Aa.Vv. (a cura di M.A. SANDULLI), *Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo*, supplemento n. 6/2005 al *Foro amm.TAR*, 2005, 91; OLIVIERI, *L'irregolarità del provvedimento amministrativo nell'articolo 21-octies, comma 2, della legge 241/1990, novellata*, in *www.lexitalia.it*, 2005; MORRONE, *Annullabilità del provvedimento*, in TOMEI (a cura di), *La nuova disciplina dell'azione amministrativa cit.*, 657 ss.; RUGGERI, *Commento all'art. 21-octies*, in Aa.Vv. (a cura di ITALIA E M.A. SANDULLI), *L'azione amministrativa cit.*, 912; GRASSO, *Spunti di riflessione sull'art. 21 octies, 2° comma l. n. 241/90*, *ivi*, n. 9, 2005; FRACCHIA, OCCHIENA, *Teoria dell'invalidità cit.*; GALLETTA, *Notazioni critiche sul nuovo art. 21-octies della legge n. 241/1990*, *ivi*; ROMANO TASSONE, *Prime osservazioni sulla legge di riforma della l. n. 241/1990*, *ivi*.

¹¹⁰ Tra le tante Tar Lazio, Roma, sez.III, 26 marzo 2007 n.2588, in *Foro amm. TAR*, 2007, 3, 1009.

i soli rapporti tra Ateneo di appartenenza e professore incolpato di violazioni di regole legislative o del Codice etico, comportanti sanzioni, alla cui inflizione il terzo è estraneo. Secondo tale consolidata e condivisibile impostazione, il terzo (collega, alunno etc.) può trovare tutela solo nella distinta sede civile o penale¹¹¹, ferma restando la possibilità per l'organo titolare della potestà disciplinare (Collegio di disciplina) di escutere eventualmente tale "terzo" (che non potrà "pretendere" tale audizione istruttoria) qualora sia in grado di fornire elementi utili ai fini del decidere.

7. Rapporti tra giudizio penale e giudizio disciplinare.

Molto spesso la condotta di valenza disciplinare del docente universitario può configurare, nel contempo, anche, per i medesimi fatti, un illecito penale, civile e amministrativo-contabile¹¹²: si pensi alla pluri-illiceità nel caso di un professore che in cambio di denaro o altre utilità (piaceri sessuali) favorisca negli esami alcune allieve o i candidati di un concorso. Si pensi al caso di conferimento da parte di un professore di fittizi incarichi di consulenza e collaborazione, beneficiandone i familiari, inducendo i propri collaboratori a versargli indebitamente parte delle retribuzioni percepite per lo svolgimento di alcune attività di ricerca¹¹³. Si pensi al docente che in evidente conflitto di interesse, non sia astenga da una commissione di concorso o di gara, così originando un contenzioso che porta all'annullamento dell'intera procedura con costi notevoli per la p.a.¹¹⁴.

Mentre due forme di responsabilità (quella civile e quella amministrativo-contabile, e i relativi procedimenti giudiziari di competenza, rispettivamente, del giudice civile e della Corte dei Conti) non originano interferenze con il parallelo giudizio disciplinare interno all'università, quasi sempre nel nostro ordinamento il promovimento dell'azione penale (rinvio a giudizio) interferisce invece con il procedimento disciplinare, sospendendolo sino all'esito definitivo (giudicato) del processo penale (*c.d. pregiudiziale penale*): oltre che da diverse norme settoriali (art.117, d.P.R. n.3 del 1957), la regola è in generale fissata dall'art.653 cp.p. novellato nel 2001.

La nuova previsione dell'art. 10 della l. 30 dicembre 2010 n. 240, non affronta in alcun modo il problema dei rapporti tra giudizio penale e disciplinare, ben normato, invece, sia nell'impiego pubblico privatizzato dai CCNL e, oggi, dall'art. 55-ter, d.lgs. n.165 del 2010 (che ha superato tale pregiudiziale penale), sia nell'impiego pubblico non privatizzato dall'art.117 del d.P.R. n.3 del 1957 (che sancisce invece la suddetta pregiudiziale)¹¹⁵.

Al riguardo, deve ritenersi, nella totale assenza di un referente specifico nell'ordinamento universitario e sebbene in generale le norme dello statuto degli impiegati civili dello Stato non siano applicabili ai professori universitari se non siano richiamate dall'art. 12 della legge 18 marzo 1958

¹¹¹ Tuttavia, come si è rimarcato in altra sede (TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, cit., 82; TENORE, *La responsabilità disciplinare dell'avvocato*, in TENORE a cura di, *L'avvocato e le sue quattro responsabilità*, cit., 96), per supportare la propria azione (citazione, denuncia, costituzione di parte civile) in tali distinti sedi (civile e/o penale), il terzo potrebbe legittimamente accedere agli atti del fascicolo disciplinare del collega per trarre spunti utili in sede contenziosa.

¹¹² Per una analitica e aggiornata disamina delle molteplici responsabilità previste nel nostro ordinamento (civile, penale, disciplinare, dirigenziale e amministrativo-contabile) v. TENORE, PALAMARA, MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2012, con vasta bibliografia e giurisprudenza.

¹¹³ Caso vagliato da Tar Liguria, sez. I, 26 febbraio 2015 n.239, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹¹⁴ Quest'ultimo caso è stato vagliato da Tar Lombardia, Milano, sez.I, 4 settembre 2014 n.2307, in www.lexitalia.it, f.9, 2014 (fattispecie relativa a concorso per ricercatore), ma sovente al pettine del giudice amministrativo in materia di concorsi (v. anche Tar Abruzzo, 10 febbraio 2015 n.316, *ivi*, 2015, f.2, 2015).

¹¹⁵ La dottrina ha scarsamente vagliato il tema per i docenti universitari. Tra i rari contributi v. VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari cit.*, 19; VIOLA, *Il regime disciplinare dei professori e ricercatori universitari cit.*, 184 e ss.; TRIPI, *I procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti universitari*, cit. § 3.

n. 311¹¹⁶, che nei procedimenti nei confronti dei docenti universitari trovi senz'altro applicazione, quale principio generale, sia nell'attuale che nel previgente regime facente capo al CUN¹¹⁷, la infausta c.d. "pregiudiziale penale" e cioè l'obbligo di sospensione previsto dall'art.117 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Secondo tale norma, recepita in tutti i vigenti regolamenti procedurali disciplinari delle Università, "*qualora per il fatto addebitato all'impiegato sia stata iniziata azione penale, il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso*". Pertanto, il procedimento disciplinare è sospeso a seguito dell'avvio del procedimento penale a carico del docente (*ergo* a seguito di rinvio a giudizio) per i medesimi fatti oggetto del procedimento disciplinare, e deve essere ripreso entro i termini perentori di legge (tema delicatissimo che ha originato spesso annullamenti per ritardi procedurali)¹¹⁸ da quando l'amministrazione abbia avuto notizia della sentenza definitiva.

Tale sospensione, se da un lato consente al Collegio di disciplina di valersi delle più approfondite risultanze penali per un miglior esercizio dell'azione punitiva interna, dall'altro ritarda di molto (spessodi molti anni) l'azione disciplinare in attesa di un giudicato penale, che sovente, nel nostro Paese, si traduce in una mera.....prescrizione, di modesta utilità nella successiva fase disciplinare.

Tale pregiudiziale penale ha, in astratto, una sua ragion d'essere: consentire all'organo disciplinare amministrativo di giovare delle più approfondite risultanze penali, frutto di poteri istruttori più pregnanti della magistratura rispetto a quelli di organi amministrativi interni, ferma restando l'autonomia tra illecito penale ed illecito disciplinare: quest'ultimo potrebbe infatti configurarsi anche a fronte di fatti non costituenti reato o, al contrario, non configurarsi a fronte di condanne penali (anche *ex art.444 c.p.p.*) non aventi ricadute disciplinari¹¹⁹. Le statuizioni penali, come è noto, sono vincolanti *ex art. 445, co.1-bis, e 653, co.1-bis, c.p.p.*, solo in ordine alla sussistenza del fatto, alla sua ascrivibilità al professore ed alla sua valenza penale, ma non già alla necessaria ricaduta disciplinare di quei fatti storicamente acclarati.

Tuttavia, in Italia, tale meccanismo, astrattamente condivisibile, ha sempre avuto un intollerabile effetto ritardante sull'azione disciplinare, consentendo a dipendenti pubblici (o liberi professionisti, per i quali opera analoga norma nel loro regime deontologico-disciplinare) rinviati a giudizio, o addirittura condannati in primo e secondo grado penale per gravissimi fatti (corruzione, concussione, associazione esterna di tipo mafioso, falso, violenza carnale etc.), di continuare ad esercitare per anni la propria (talvolta illecita) attività lavorativa, in attesa del giudicato penale e del successivo procedimento disciplinare.

La norma comporta dunque pluriennali arresti dell'azione disciplinare in attesa del giudicato penale (soventedi prescrizione), con permanenza in servizio (salvo sospensione cautelare, che ha per limiti temporali quinquennali, più brevi rispetto a quelli di un lungo processo: v. parag.8) di soggetti autori di fatti assai gravi, condannati in primo e secondo grado, ma in attesa di giudicato. Il pessimo funzionamento di tale meccanismo ha dunque portato al suo superamento, purtroppo per il

¹¹⁶ Cfr. la giurisprudenza citata in note 11-14.

¹¹⁷ Sulla applicazione dell'art.117 d.P.R. n.3 del 1957 al procedimento disciplinare dei docenti quale principio generale in materia nell'attuale regime della l. n.240 del 2010, v. Tar Emilia Romagna, Bologna, sez.I, 23 ottobre 2013 n.645, in www.giustizia-amministrativa.it. Il medesimo articolo 117 è stato ritenuto applicabile nel previgente regime facente capo al CUN: cfr. Cons.St., sez.VI, 22 luglio 2014 n.3907, *ivi*, secondo cui "*correttamente l'Amministrazione ha atteso l'esito del processo penale prima di iniziare il procedimento disciplinare, essendo l'art. 117 citato espressione di un principio di civiltà giuridica e di garanzia per l'incolpato, applicabile anche ai professori universitari (Consiglio di Stato, sez. VI, 3 agosto 1989, n.992)*". La tesi in dottrina è condivisa da TRIPI, *I procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti universitari*, cit. § 3.

¹¹⁸ Verosimilmente quelli, perentori, dell'art.9, l. n.19 del 1990 e dell'art.5, l. n.97 del 2001. Sul punto TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego* cit., 111 ss.

¹¹⁹ Sul noto principio di autonomia tra illecito penale ed illecito disciplinare *ex pluribus* Cass., sez.III, 19 aprile 2000 n.5072, in *Ced Cassazione*. Sul tema v. *infra*.

solo personale pubblico privatizzato, ad opera della riforma Brunetta (d.lgs. n.150 del 2009)¹²⁰, che ha introdotto l'art. 55-ter nel d.lgs. n.165, che supera, di regola, la pregiudiziale penale e consente l'immediata punibilità del lavoratore senza attendere l'esito del penale, salvo casi di oggettiva complessità degli accertamenti, in cui è ancora oggi possibile, come eccezione alla regola, sospendere l'azione disciplinare in attesa del giudicato penale. Sarebbe auspicabile una modifica normativa che estenda tale più ragionevole sistema al personale docente universitario, in quanto tale novella non può essere disposta a livello statutario o regolamentare, ma occorre una previsione legislativa che deroghi a fonte primaria, ovvero all'art.117, d.P.R. n.3 del 1957.

Per i docenti universitari, dopo anni di attesa della definitiva statuizione penale, va tempestivamente riassunto il procedimento disciplinare rispettando i relativi termini perentori fissati, a seconda delle ipotesi, dal t.u. n. 3 del 1957, dalla l. n. 19 del 1990 e dalla l. n. 97 del 2001. In particolare, facendo nostro il lineare quadro ricostruttivo sinottico elaborato da attenta dottrina¹²¹, il prospetto dei vari termini di riassunzione e conclusione dell'*iter* punitivo successivo al giudicato penale potrebbe essere questo:

- 1) nelle ipotesi in cui il procedimento penale si sia concluso con sentenza di condanna, il procedimento disciplinare sospeso *ex art.* 117 t.u. n. 3 del 1957 deve essere proseguito o promosso entro 180 giorni dalla data in cui l'amministrazione abbia avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi 90 giorni (art. 9, co.2, l. 7 febbraio 1990, n. 19);
- 2) ove il procedimento penale si sia concluso con sentenza di assoluzione o proscioglimento con formula diversa da "*il fatto non sussiste*", "*l'imputato non lo ha commesso*" o con la formula "*il fatto non costituisce illecito penale*" (in questo caso, però, limitatamente alle ipotesi in cui non vi sia identità di fattispecie oggettiva e soggettiva tra illecito penale e disciplinare), il procedimento disciplinare deve essere instaurato con la contestazione degli addebiti entro 180 giorni dalla data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza definitiva di proscioglimento, o entro 40 giorni dalla data in cui l'impiegato abbia notificato all'amministrazione la sentenza stessa (art. 97, 3° comma del t.u. n. 3/1957, richiamato dall'art. 12 della l. 18 marzo 1958, n. 311);
- 3) il procedimento disciplinare è precluso (art. 653, 1° comma c.p.p.), qualora il processo penale si sia concluso con sentenza di assoluzione o proscioglimento con formula "*il fatto non sussiste*", "*l'imputato non lo ha commesso*" o il fatto "*non costituisce illecito penale*" (in questo caso, però, limitatamente alle ipotesi in cui vi sia identità di fattispecie oggettiva e soggettiva tra illecito penale e disciplinare);
- 4) nell'ipotesi in cui sia intervenuta una sentenza irrevocabile di condanna ancorchè a pena condizionalmente sospesa per i reati previsti dagli artt. 314, 1° comma (peculato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio; cd. corruzione impropria), 319 (corruzione per un atto contratto ai doveri d'ufficio; cd. corruzione propria), 319-ter (corruzione in atti giudiziari) e 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio), il procedimento disciplinare deve avere inizio o, in caso di intervenuta sospensione, proseguire entro il termine di 90 giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione o all'ente competente per il procedimento disciplinare e deve concludersi nei termini previsti dall'art. 10 della l. 30 dicembre 2010 (il termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento previsto dall'art. 5, 4° comma della l. 27 marzo 2001, n. 97 "cede", infatti, davanti ai diversi termini previsti dalla contrattazione collettiva, in questo caso, sostituita dalla l. 240 del 2010).

Venendo poi all'efficacia di giudicato della sentenza penale nel giudizio disciplinare, trova applicazione, come già in precedenza rimarcato, la generale previsione dell'art. 653 del c.p.p. (come modificata dall'art. 1 della l. 27 marzo 2001, n. 97), secondo cui:

- 1) la sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento che il fatto non

¹²⁰ Sul tema TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego* cit., 119 ss.

¹²¹ VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari* cit., 21 seg.

sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l'imputato non lo ha commesso (art.653, 1° comma c.p.p.);

2) la sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso (art. 653, comma 1-bis c.p.p.).

Il Collegio di disciplina deve dunque procedere ad una autonoma rivalutazione dei fatti storici acclarati in sede penale (vincolanti in sede disciplinare nella loro fattualità, imputabilità al docente condannato e nella loro valenza penale), per cogliere dagli stessi i possibili risvolti disciplinari, senza alcun automatismo punitivo (salvo le ipotesi di interdizione perpetua dai pubblici uffici¹²² o altre specifiche ed eccezionali ipotesi espulsive automatiche¹²³, di cui va fatta una mera presa d'atto sostituendo il docente) che verrebbe censurato in giudizio¹²⁴. Difatti non ogni condanna penale comporta necessariamente un illecito disciplinare, soprattutto se si tratti di condanne per fatti extralavorativi. L'acritico recepimento delle risultanze penali (soprattutto se generiche come in una telegrafica sentenza di patteggiamento) comporta l'illegittimità della sanzione per difetto di motivazione. In base all'art.3, l. n.241 del 1990, il Collegio di disciplina dovrà quindi evidenziare accuratamente le ricadute disciplinari della condanna penale con il solo vincolo della storicità dei fatti e della loro imputazione al docente.

Tuttavia la giurisprudenza ha chiarito¹²⁵ che il menzionato principio di indipendenza non si estende al punto di imporre che, laddove la sentenza penale contenga una compiuta rappresentazione della realtà, debba comunque essere operata un'autonoma ricostruzione dei fatti nell'ambito del procedimento disciplinare. Anzi, in ossequio al principio di economia dei mezzi giuridici, deve ritenersi che l'amministrazione sia tenuta, a scanso di accertamenti ingiustificati, a mutuare i fatti accertati nel giudizio penale e modulare la propria attività istruttoria su tali risultanze processuali. La giurisprudenza amministrativa ha anche avuto modo di precisare¹²⁶ come, a seguito dell'entrata in vigore della legge 27 marzo 2001 n. 97, che ha equiparato ai fini disciplinari le sentenze di patteggiamento a quelle nelle quali i fatti sono stati ricostruiti e accertati nelle fasi delle indagini preliminari e nel dibattimento, sia venuta meno ogni necessità in sede disciplinare di svolgere ulteriori accertamenti e verifiche sulle circostanze accertate in sede penale, con la conseguenza che l'esigenza della motivazione del provvedimento disciplinare è pienamente soddisfatta anche con il mero richiamo alla sentenza penale. L'amministrazione procedente, pertanto, non è tenuta ad operare un'autonoma ricostruzione dei fatti, ma solo a giudicarli discrezionalmente sotto il profilo disciplinare.

L'assoluzione penale "*perché il fatto non sussiste*" o "*l'imputato non lo ha commesso*" preclude invece, ex art.653 co.1 c.p.p., ogni sèguito disciplinare, a differenza della assoluzione "*perché il fatto non costituisce illecito penale*" o della sentenza di *prescrizione* che, notoriamente,

¹²² Sulla legittimità costituzionale dell'automatismo espulsivo legato all'interdizione v. C.cost., 9 luglio 1999, n. 286, in *Foro it.*, 2000, I, 321.

¹²³ Ci si riferisce alla "estinzione del rapporto di lavoro o di impiego" che, ai sensi dell'art. 32-*quinques* del codice penale (introdotto dalla previsione dell'art. 5, 2° comma della l. 27 marzo 2001 n. 97), consegue alla condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni per alcuni gravi reati contro la p.a. e dell'interdizione perpetua da qualunque incarico nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché da ogni ufficio o servizio in istituzioni o strutture pubbliche o private frequentate prevalentemente da minori prevista dagli artt. 600-septies e 609-nonies c.p., (introdotti dagli artt. 5 e 8 della l. 6 febbraio 2006, n. 38): come per l'interdizione perpetua dai pubblici uffici anche in questo caso, si tratta, infatti, di sanzioni accessorie penali che non soggiacciono al divieto di sanzioni disciplinari automatiche affermato dalla Corte costituzionale e dalle fonti normative sopra richiamate (artt. 9, 1° comma, l. 7 febbraio 1990, n. 19 e 5, 4° comma l. 27 marzo 2001, n. 97).

¹²⁴ TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego* cit., 113 ss.

¹²⁵ Cfr., da ultimo, Tar Campania, Napoli, sez. VI, 3 dicembre 2014, n. 6310; Tar Liguria, sez. I, 26 febbraio 2015 n.239, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

¹²⁶ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1496, *ivi*.

non è una assoluzione, ma un sapiente meccanismo di elusione della giustizia, con artifici processuali e buonismi normativi che progressivamente ne abbreviano la durata.

Va da ultimo segnalato un recente ed innovativo indirizzo dottrinale¹²⁷ e giurisprudenziale¹²⁸ favorevole al superamento della pregiudiziale penale nel regime universitario. Difatti si è *in primis* rimarcato a livello dottrinale che la tesi “*che prospetta l'estensione al procedimento disciplinare dei docenti universitari della cd. pregiudiziale penale non possa essere considerata in linea con la dottrina e la giurisprudenza che hanno prospettato la possibile estensione alla materia, non di tutte le norme del t.u. 10 gennaio 1957 n. 3, ma delle sole norme che vengano ad integrare garanzie procedurali che devono informare tutti i procedimenti disciplinari (osservanza del principio del contraddittorio, audizione dell'interessato, contestazione dell'addebito, ecc.); in buona sostanza, quindi, l'opinione dottrinale che prospetta l'applicabilità alla fattispecie della previsione dell'art. 117 t.u. n. 3 del 1957, oltre a non apparire in linea con la formulazione normativa dell'art. 12, 2° comma della l. 18 marzo 1958, n. 311 (che richiama solo alcune norme del t.u. sugli impiegati civili dello Stato), non trova giustificazione in quella evidente ratio di garanzia dell'incolpato che ha giustificato qualche volta l'applicazione analogica al procedimento di norme previste dal t.u. impiegati civili dello Stato*”.

Sul piano sia dottrinale che giurisprudenziale è stato poi evidenziato, con ragionevoli argomentazioni sistematiche, che un nuovo atteggiamento del legislatore in alcuni recenti interventi normativi (si veda, ad es., l'art. 6, comma 2, lett. b) della l. 4 marzo 2009, n. 15 e il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 nel lavoro pubblico privatizzato o, per l'ordinamento forense, l'art.54, l.31 dicembre 2012 n.247), ha chiaramente manifestato la volontà di eliminare o di ridurre l'ambito di operatività della c.d. pregiudiziale penale; il legislatore prospetta, quindi, secondo tale giurisprudenza, con le recenti richiamate riforme, un procedimento disciplinare non più informato al principio della pregiudizialità penale, il quale, oltre ad essere maggiormente in linea con la sistematica dell'art. 12 della l. 18 marzo 1958, n. 311, non costituisce più una deviazione dai principi fondamentali del nostro ordinamento, ma, al contrario, permette un maggiore avvicinamento alla sistematica, improntata a criteri di maggiore efficienza, del procedimento disciplinare del lavoro privato.

Pertanto, tale indirizzo giurisprudenziale¹²⁹ ritiene che la tesi orientata per l'impossibilità di applicare al procedimento dei docenti universitari la previsione dell'art. 117 del T.U. n. 3 del 1957 e, quindi, il principio della pregiudiziale penale, appaia preferibile. Del resto oggi un procedimento disciplinare non più informato al principio della pregiudizialità penale, oltre ad essere maggiormente in linea con la sistematica dell'art. 12 della l. 18 marzo 1958, n. 311, non costituisce più una deviazione dai principi fondamentali del nostro ordinamento, ma, al contrario, permette un maggiore avvicinamento alla sistematica, improntata a criteri di maggiore tempestività, efficienza, del procedimento disciplinare del lavoro privato.

8. La sospensione cautelare dei docenti universitari.

L'art. 90 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 (ancora vigente alla luce del rinvio dell'art.12 della l. 18 marzo 1958, n. 311) dispone: “*ove la gravità dei fatti lo richieda, il Ministro può ordinare a carico di un professore la sospensione dall'ufficio e dallo stipendio a tempo indeterminato, anche prima di conoscere le deduzioni dell'interessato, salvo regolare procedimento disciplinare*”). Trattasi di

¹²⁷ VIOLA, *Il procedimento disciplinare dei docenti universitari cit.*, 19.

¹²⁸ Tar Lazio, Roma, sez. III, 11 luglio 2014 n. 7449, in www.giustizia-amministrativa.it, che richiama indirizzi della Corte di Cassazione (sez. lav. 8 agosto 2003 n. 12027, id., sez. III, 29 settembre 2012 n. 21251) e del Consiglio di Stato (sez. VI, 3 maggio 2011 n. 2625, id., 15 settembre 2010 n. 6927).

¹²⁹ Tar Lazio, Roma, sez. III, 11 luglio 2014 n. 7449 cit.

settoriale applicazione del generale istituto della sospensione cautelare¹³⁰, che vede applicabili ai docenti universitari anche altre norme sulle sospensioni cautelari sul pubblico impiego in generale, quale l'art.4 della legge 27 marzo 2001 n. 97¹³¹.

Altra norma che nell'ordinamento universitario regolava la sospensione cautelare è stata abrogata: l'art. 10, 6° comma della l. 30 dicembre 2010 n. 240 ha disposto l'abrogazione dell'intero art. 3 della l. 16 gennaio 2006, n. 18 e, quindi, anche della previsione del quarto comma che attribuiva al rettore la potestà di sospendere *“cautelatamente dall'ufficio e dallo stipendio la persona sottoposta a procedimento disciplinare, anche su richiesta del collegio, in qualunque momento del procedimento, in relazione alla gravità dei fatti contestati e alla verosimiglianza della contestazione”*

La competenza a disporre oggi tale sospensione spetta al rettore e non certo al Ministro, organo politico che non può assumere o impingere in atti gestionali espressivi dell'autonomia universitaria. Tale conclusione è da anni recepita dalla giurisprudenza¹³².

In particolare, la fattispecie prevista dall'art. 90 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 (omologo dell'art.92, d.P.R. n.3 del 1957) riguarda la sospensione cautelare in pendenza di procedimento disciplinare.

Invece la sospensione cautelare in pendenza di procedimento penale continua a essere disciplinata dalle previsioni del t.u. n. 3 del 1957 (art.91), richiamate dall'art. 12, comma 2, della l. 18 marzo 1958, n. 311¹³³ e dalla normativa specifica in materia applicabile a tutti i pubblici dipendenti (e pertanto anche ai professori universitari) che operano la tradizionale distinzione tra sospensione *obbligatoria* e sospensione *facoltativa*.

¹³⁰ Sul tema della sospensione cautelare TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego* cit., 179 ss.; NOVIELLO, TENORE, *La responsabilità e il procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato*, cit., 357 e ss.; TENORE, *Gli illeciti disciplinari nel pubblico impiego. Nella giurisprudenza del g.o. e nei referti della Corte dei conti*, cit., 59 e ss.; VIOLA, *La sospensione cautelare dal servizio dopo la privatizzazione del pubblico impiego*, in *TAR*, 1996 II, 161 e in *Ragiusan*, 1997, fasc. 155, 306 e MAINARDI, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico-Commento all'art. 2106 cit.*, 497.

¹³¹ Sul punto Cons.St., sez.VI, 22 febbraio 2010 n.1018, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Ricorda la sentenza che l'art.4, della legge 27 marzo 2001, n. 97, prevede la sospensione a seguito di condanna non definitiva per i delitti previsti dagli art. 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter e 320 del codice penale e che la Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla costituzionalità dell'art. 4 della L. 97/2001, ha affermato che: *“rientra nella discrezionalità del legislatore identificare (in considerazione della particolare gravità dei delitti stessi, comportanti la violazione dei fondamentali obblighi di fedeltà del pubblico dipendente) ipotesi circoscritte nelle quali l'esigenza cautelare che fonda la sospensione è apprezzata in via generale e astratta dalla stessa legge, anche ai fini, da un lato, di ovviare alla situazione di diffusa inerzia della p.a. nell'esercizio del suo potere di sospensione facoltativa e, dall'altro, di assicurare il pari trattamento di tutti i pubblici dipendenti”* (C.cost., 3 maggio 2002, n. 145).

In deroga al principio del divieto di automatismi *disciplinari* dopo condanne penali più volte rimarcato dalla Consulta (C.cost., n. 971 del 1988 e le successive, conformi, sentenze nn. 240 del 1997, 363 del 1996, 126 del 1995, 134 del 1992, 415 e 104 del 1991), il giudice delle leggi ha quindi affermato che in materia *cautelare* la sospensione automatica dal servizio, adottata senza alcuna specifica valutazione della congruità della misura in relazione al caso concreto, è conforme ai principi costituzionali qualora la sua applicazione sia limitata esclusivamente alle ipotesi tassativamente individuate dal legislatore; di conseguenza, l'Amministrazione non può estendere analogicamente la sua applicazione a condanne relative ad altri delitti.

¹³² Tar Basilicata, 9 luglio 2008 n. 384; Tar Basilicata, 2 maggio 2008 n.157, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*; Tar Lazio, sez. I, 13 dicembre 1978, n. 1042, in *Foro it.*, 1980, III,142; Tar Campania, Salerno, 27 giugno 1989, n. 189, in *Riv. giur. scuola*, 1990, 820 (che aveva rilevato l'incompetenza in materia del consiglio di facoltà).

¹³³ Per una applicazione dell'art.91 ad un docente v.Tar Basilicata, 9 luglio 2008 n. 384, Tar Basilicata, 2 maggio 2008 n.157cit. Si ribadisce che secondo la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. II, par. n. 795 del 7 luglio 1982; Tar Sicilia, Palermo, 26 febbraio 2003 n.241, in *www.giustizia-amministrativa.it*), la particolare autonomia dello *"status"* giuridico dei professori universitari, tradizionale nel nostro ordinamento, non consente un'automatica applicazione di tutte le norme dello statuto degli impiegati civili dello Stato, che non siano richiamate dall'art. 12 della legge 18 marzo 1958 n. 311; pertanto sono inapplicabili, ai procedimenti disciplinari a carico del personale docente delle università, quelle norme del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 non richiamate dall'art. 12 della legge n. 311 del 1958.

Pertanto opera la sospensione *obbligatoria ex art.91*, d.P.R. n.3 del 1957 (o in altre ipotesi di legge¹³⁴) in caso di misure restrittive della libertà nei confronti del docente (qui la motivazione sarà molto agevole), come ribadito in molti regolamenti universitari¹³⁵, mentre opera la sospensione *facoltativa sempre ex art.91* in caso di rinvio a giudizio per “gravi fatti”, *ergo* imputazioni che possano particolarmente nuocere all’immagine del docente e, soprattutto, dell’ateneo, o quando la permanenza del docente in università potrebbe contaminare accertamenti o istruttorie in corso.

In ambo i casi l’interessato fruirà, in base all’art.92 del d.P.R. n.3 del 1957 dell’assegno alimentare dell’art.82 (di importo pari, al massimo, a metà retribuzione), pur in assenza di un rinvio espresso nel testo dell’art. 12, 2° comma della 18 marzo 1958, n. 311, come confermato anche dalla giurisprudenza¹³⁶.

Sempre ad opera del rinvio previsto dall’art. 12, co.2, 18 marzo 1958, n. 311, trovano poi applicazione ai docenti universitari le previsioni degli artt. 96 (diritto alla *restitutio in integrum* nell’ipotesi in cui sia stata applicata una sanzione inferiore al periodo di sospensione cautelare sofferta o in caso di proscioglimento in sede disciplinare), 97 (revoca della sospensione cautelare e diritto alla *restitutio in integrum* nell’ipotesi di sospensioni cautelari disposte in pendenza di procedimento penale) e 98 (sospensione dalla qualifica a seguito di condanna penale) del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

In base ai principi generali e in assenza di una disposizione espressa in ordine ad una durata ultraquinquennale (prevista nell’impiego pubblico privatizzato dal CCNL 2006-2009), trova poi applicazione l’art. 9, co.2, l. 7 febbraio 1990, n. 19, che è applicabile a tutto il pubblico impiego non privatizzato e che prevede che la sospensione cautelare dal servizio a causa del procedimento penale conservi efficacia, se non revocata, per un periodo massimo comunque non superiore ad anni cinque (decorso tale termine la sospensione cautelare è quindi revocata di diritto). Tale termine quinquennale, apparentemente lungo, si rivela talvolta troppo breve a fronte di processi penali di durata più lungo, la cui mancata conclusione preclude l’azione disciplinare per la suddetta pregiudiziale penale: ecco dunque che si è assistito, dopo la scadenza del quinquennio di sospensione, al doveroso rientro in servizio di soggetti, magari condannati con sentenza di primo o secondo grado per fatti gravissimi, ma non ancora destinatari di giudizio di condanna, con conseguenti imbarazzanti ricollocazioni nelle proprie funzioni da parte degli atenei, in attesa della adottanda sanzione disciplinare (espulsiva) subordinata all’*iter* penale in corso.

Sulle varie problematiche connesse al tema della sospensione cautelare è sufficiente rinviare a studi specifici¹³⁷.

Da segnalare, infine, una misura cautelare ulteriore introdotta ben dopo il d.P.R. n.3 del 1957 e valevole per tutto il pubblico impiego: si tratta del trasferimento di sede (o attribuzione di un incarico differente da quello già svolto dal dipendente) prevista dall’art. 3 della cit. l. 27 marzo 2001, n. 97 ed applicabile alle ipotesi di intervento di un provvedimento di rinvio a giudizio, sempre per uno dei delitti previsti dall’art. 3, co.1 della legge

¹³⁴ Un’altra ipotesi di sospensione obbligatoria prevista dall’art. 15, comma 4-*septies* della l. 19 marzo 1990, n. 55 (come modificato dalla l. 13 dicembre 1999 n. 475) e relativa alle ipotesi in cui sia intervenuta una condanna penale definitiva per uno dei reati previsti dall’art. 15, 1° comma della legge citata. Una ulteriore ipotesi di sospensione obbligatoria in pendenza di giudizio penale, è prevista dall’art. 4 della l. 27 marzo 2001, n. 97 ed è applicabile alle ipotesi in cui sia intervenuta una sentenza di condanna (anche non definitiva ed ancorché sia stata concessa la sospensione condizionale della pena) per uno dei delitti previsti dall’art. 3, 1° comma della legge (in particolare, per i reati previsti dagli artt. 314, 1° comma, 317, 318, 319, 319 ter e 320 del codice penale). Un’ipotesi finale è poi quella della sospensione dall’esercizio di un pubblico ufficio o servizio prevista dall’art. 289 c.p.p. e riportabile alle ipotesi in cui sia intervenuto un provvedimento del giudice penale di sospensione dall’esercizio di un pubblico ufficio o servizio o da alcune attività ad esso inerenti.

¹³⁵ V. art.6, co.3 del regolamento 27 marzo 2013 dell’Università Bicocca di Milano, per il *funzionamento del collegio di disciplina e per lo svolgimento del procedimento disciplinare nei confronti di professori e ricercatori universitari*

¹³⁶ Tar Sicilia, Catania, 21 settembre 2004, n.2597, inedita, ma citata da TRIPI, *I procedimenti disciplinari nei confronti dei docenti universitari*, cit. § 4.

¹³⁷ Vedi anche la dottrina citata in nota 130.

