

Lo status del professore universitario: dalla ragion d'essere alle regole del sistema

di Elisa D'Alterio

SOMMARIO: 1. Premessa: libertà del singolo e autonomia dell'istituzione. – 2. «Irradiare scintille apportatrici di vita». – 3. La disciplina. – 3.1. Le libertà di ricerca scientifica e di insegnamento. – 3.2. L'immobilità. – 3.3. Il regime pubblicistico del rapporto di lavoro. – 4. Conclusioni: stato dei fatti, status giuridico, ragion d'essere.

1. *Premessa: libertà del singolo e autonomia dell'istituzione*

La nascita dello studio bolognese nel 1088 e, più tardi, dello studio patavino nel 1222 rappresenta l'origine dell'istituzione universitaria non soltanto in Italia ma nell'intero mondo occidentale¹. Se si considera soprattutto l'esperienza di Padova, l'università è stata qui fondata da un gruppo di studenti e docenti che, trasferendosi dall'Università di Bologna, istituirono autonomamente una organizzazione universitaria, nel nome della libertà di cultura ed espressione (*Universa universis patavina libertas* era il motto)².

La libertà che ha segnato le origini della storia universitaria non va, tuttavia, confusa con la libertà e l'indipendenza nel rapporto tra poteri e istituzioni. Riguardo a quest'ultimo profilo, infatti, molte altre università italiane sono nate, invece, su “autorizzazione” del potere politico (sovrano o imperatore) e sono state governate, per molto tempo, da corpi estranei all'accademia e legati al governo del territorio³. Tuttavia, anche in questi

¹ Ancora più antica la Scuola medica salernitana, risalente al IX secolo e considerata una forma embrionale delle moderne università.

² L'Università di Padova non nacque *ex privilegio* ma per autonoma iniziativa di docenti e studenti e con il supporto del Comune. Queste notizie sono tratte dal sito istituzionale dell'Ateneo, dove sono pubblicati numerosi materiali e riferimenti bibliografici al riguardo (<https://www.unipd.it/storia>).

³ Si pensi, tra i vari, al caso dell'Università di Catania, dove il viceré del Regno di Sicilia controllava e governava lo Studio dalla capitale. Al vertice dell'Ateneo vi era una triade composta dal vescovo di Catania come “gran cancelliere” dello Studio, affiancato dal patrizio/sindaco della città e dal “senatore seniore”, il decano del consiglio comunale. Le notizie sono tratte dal sito istituzionale dell'Ateneo: <https://www.unict.it/it/ateneo/>

ambiti, le attività di insegnamento e ricerca specificamente intese, al di là del contesto giuridico in cui venivano esercitate, hanno avuto una propria identità, caratterizzata da riflessione sul metodo, trasmissione dei saperi, educazione scientifica⁴.

Senz'altro, lo sviluppo della scienza moderna nel secolo dei lumi e le trasformazioni dell'assetto universitario italiano a cavallo tra il diciannovesimo e ventesimo secolo hanno impresso un significato più profondo alla condizione di "libertà" riferibile al professore universitario, più aderente ai caratteri della società contemporanea (anche in senso avverso, come nel periodo del fascismo)⁵ e in linea con il ruolo che la scienza ha assunto in rapporto ad altre dimensioni, soprattutto quelle religiosa e politica⁶. Nel celebre discorso di Antonio Labriola, tenuto nel 1896 presso l'Università di Roma e dedicato ad università e libertà della scienza, un tale passaggio è espresso chiaramente: «l'essere i nostri diritti gli attributi della funzione stessa, non implica punto la conseguenza, che essi siano dei diritti concessi ad un corpo, perché li eserciti e li distribuisca in modo collegiale. [...] I corpi, che in altri tempi esercitarono le funzioni dell'insegnare, ottenuto il privilegio, tiranneggiarono poi assai i singoli membri loro. La scienza moderna, per giungere alla presente maturità di libera ricerca, ha dovuto, oltre che dagli altri impedimenti, emanciparsi anche dallo spirito

la-nostra-storia. Per una ricostruzione della storia dell'istituzione universitaria, anche con riferimento alla contemporaneità, si v. la raccolta di saggi di P. Prodi in *Università dentro e fuori*, Bologna, 2013.

⁴ La diversità dei contesti sociali e l'evoluzione complessiva della società occidentale hanno fortemente inciso sulle forme di questa libertà. Basti pensare che le donne ne sono state, per gran parte della storia, escluse (la prima laurea a una donna è stata conferita soltanto nel 1678, mentre al 1776 risale la prima cattedra universitaria assegnata a una docente; entrambi, peraltro, rimasero casi isolati per altri secoli) e che i professori hanno rappresentato caste difficilmente accessibili per molto tempo, con sistemi di ingresso condizionati in vario modo.

⁵ Tra gli studi più recenti, E. PELLERITI e D. NOVARESE, «Ringraziando, fascisticamente». *Cronache di ordinaria quotidianità nelle carte d'archivio delle università del ventennio*, Bologna, 2025.

⁶ Sul punto, si ricordano le annotazioni critiche di Luigi Einaudi in merito all'obbligo di giuramento per i professori universitari: *Per la libertà di scienza e di coscienza. Una gravissima minaccia all'Università italiana*, in «Corriere della Sera», 7 dicembre 1910. Si v. anche ID., *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, Bari, 1954, 521-526; *Cronache economiche e politiche di un trentennio (1893-1925)*, vol. III, Torino, 1960, 166-171. Einaudi rimarcava come «non fosse necessario guardare alla nazionalità politica, alla fede partigiana o religiosa dell'insegnante; talché, a nessuno chiedendosi conto delle sue idee, tutti, anche gli stranieri, potevano salire le cattedre italiane».

corporativo. L'attuale libertà didattica [...] poggia su l'incontro tra i caratteri intrinseci della scienza moderna, che è tutta una progressiva ricerca, e quelle necessità di ordine sociale, che han portato all'ordinamento legale delle funzioni dell'insegnare. Le due cose hanno una comune radice nello sviluppo della società moderna»⁷.

Esistono, quindi, due binari che, a prescindere da contenuti e intensità dell'uno e dell'altro, vanno considerati separatamente. In altre parole, c'è la libertà che afferisce direttamente alla condizione di professore universitario, nonché alla sua attività (le libertà di scienza e di insegnamento), e c'è la libertà (quella poi definita "autonomia") riferibile all'istituzione universitaria. Le due forme in questione hanno avuto una evoluzione differente ed hanno – tuttora – un'essenza diversa, sebbene vi siano sovrapposizioni e mescolanze: con l'adozione della Costituzione repubblicana, la seconda è divenuta, infatti, garanzia della prima e la prima fonte della seconda⁸.

Quando si tratta, però, dello status del professore universitario, è soprattutto la prima dimensione ad assumere rilievo. Ed è, quindi, a questa dimensione che bisogna prestare innanzitutto attenzione. Al riguardo, sono almeno tre le grandi questioni da analizzare. In primo luogo, qual è la ragion d'essere – *raison d'être* – del ruolo del professore universitario nella società occidentale. In secondo luogo, quali sono, più specificamente nell'ordinamento italiano, i contenuti principali della disciplina dello status giuridico, inteso come complesso di diritti, doveri, capacità, contemplati dalle norme applicabili alla categoria dei professori universitari. Infine, quanto lo stato dei fatti riflette lo status giuridico, e quanto quest'ultimo è aderente alla ragion d'essere della figura in esame, alla luce delle più recenti tendenze, anche considerato il criterio di delega di cui all'art. 20, co. 1, lett. d) della legge 10 novembre 2025, n. 167⁹.

⁷ A. LABRIOLA, *L'Università e la libertà della scienza*, Roma, 1897, 31-32. Il testo venne pubblicato su richiesta di Benedetto Croce, che ne aveva particolarmente apprezzato i contenuti (nonostante la relazione suscitò, in generale, varie polemiche).

⁸ L'art. 33 della Costituzione mette in rapporto le due dimensioni, stabilendo, al primo comma, la libertà dell'arte e della scienza e del relativo insegnamento e, al sesto comma, l'autonomia delle università («Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»).

⁹ In particolare, il criterio di delega ha ad oggetto: «d) riordino e razionalizzazione della normativa in materia di stato giuridico ed economico del personale universitario, con particolare riferimento all'individuazione degli obblighi didattici e di ricerca, nonché alle condizioni e alle modalità di svolgimento di attività esterne all'istituzione di

2. «Irradiare scintille apportatrici di vita»

Nella riflessione sulla ragion d'essere del ruolo del professore universitario, sono soprattutto tre i caratteri essenziali da richiamare.

Il primo carattere può essere tratto dalla riflessione pedagogica della filosofia classica tedesca. Johann Gottlieb Fichte, nelle cinque lezioni tenute all'Università di Jena nel 1794¹⁰, ha affermato che il compito del professore consiste nel «sorvegliare dall'alto il progresso effettivo del genere umano in generale e nel promuovere costantemente questo progresso»¹¹. Max Weber, oltre un secolo dopo, ha ripreso questo aspetto, evidenziando come il lavoro scientifico (del professore universitario) si inserisca nel flusso del progresso¹².

Sempre in questo quadro, Wilhelm von Humboldt, anche considerata la sua esperienza ministeriale nel settore dell'educazione dello Stato prussiano tra il 1808 e il 1809¹³, ha illustrato come il professore universitario debba coltivare «lo spirito delle giovani generazioni», nonché «l'entusiasmo»¹⁴. Un tale compito va oltre i condizionamenti (politici) di spazio e tempo: il professore deve «irradiare scintille apportatrici di vita»¹⁵. In particolare, devono essere applicati tre principi: a) la garanzia della libertà di pensiero; b) la cooperazione nella ricerca e produzione della scienza, vale a dire la costante messa in comune del lavoro intellettuale per rendere possibile la condivisione di un comune cammino di

appartenenza, fatto salvo il rispetto degli obblighi istituzionali». In questo scritto, non si fa riferimento ad altre riforme del settore in atto, sul piano ad esempio della *governance* dell'Anvur e del reclutamento di ricercatori e professori, oggetto di altri contributi nel presente fascicolo e a cui si rinvia.

¹⁰ Si tratta dell'opera *Einige Vorlesungen über die Bestimmung des Gelehrten* di Fichte, (Jena, Leipzig, 1794), in cui è trattata la funzione pedagogica e politica del professore universitario. Si v. il testo italiano, J.G. FICHTE, *La missione del dotto*, a cura di V.E. Alfieri, Milano, 2019, 62.

¹¹ Fichte fu chiamato nel 1806 a redigere le sue idee circa l'organizzazione dell'Università di Erlangen e, l'anno successivo, un intero piano di riforma dell'insegnamento universitario tedesco.

¹² M. WEBER, *La scienza come professione*, ed. it. a cura di P. Volonté, Milano, 2008, 83.

¹³ Per approfondimenti, M.C. PIEVATOLO, *Wilhelm von Humboldt: un frammento di università*, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 2017.

¹⁴ W. VON HUMBOLDT, *Scritti Filosofici*, ed. it. a cura di G. Moretto e F. Tessitore, Torino, 2004, 401.

¹⁵ W. VON HUMBOLDT, *Scritti Filosofici*, cit., 405.

tendenziale perfezionamento dell'umanità; c) la stretta unione di attività di ricerca e didattica¹⁶.

Il secondo carattere può essere ricostruito grazie all'opera del filosofo spagnolo José Ortega y Gasset, che affermava che il compito del professore universitario è quello di risvegliare le coscienze attraverso una profonda riforma culturale, una formazione individuale e collettiva, che proprio dall'Università deve partire. Il professore ricopre il ruolo di “educatore” (non di mero insegnante o docente, né di precettore in termini pedagogici), che deve spingere a rapportarsi costantemente con il mondo esterno, la società, con il fine di trasformarla¹⁷.

Il terzo carattere è indicato da Robert Maynard Hutchins, autore del noto libro “The University of Utopia” e professore di filosofia presso l'Università di Chicago¹⁸. Secondo tale impostazione, il professore universitario deve formare persone e cittadini, non occupandosi semplicemente di istruire le classi lavoratrici.

La ragion d'essere della figura del professore universitario è, quindi, quella di educare, nonché di promuovere l'evoluzione in avanti o, in altri termini, il progresso del sistema, tanto interno all'università, quanto esterno nella società¹⁹. E ancor prima di tutto, il professore universitario è un “fuochista”, il cui compito è quello di “accendere” le menti (irradiare scintille), non solo alimentando il fuoco della conoscenza, come nel mito di Prometeo, ma sollecitando nelle generazioni di studenti la capacità di analisi critica della realtà circostante.

3. *La disciplina*

Nell'ordinamento italiano, la disciplina dello status giuridico del professore universitario si caratterizza per almeno tre caratteri principali,

¹⁶ Si v. anche W. VON HUMBOLDT, *Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin*, in *Gesammelte Schriften*, vol. X, Berlin, 1903, 256.

¹⁷ J. ORTEGA Y GASSET, *La misión de la Universidad*, in *Obras Completas*, 1930, vol. IV, 535.

¹⁸ R. MAYNARD HUTCHINS, *The University of Utopia*, Chicago, 1964 (seconda edizione).

¹⁹ Per una ricostruzione delle varie tesi sul ruolo del professore universitario nella società, si v. P. SCOTTON, *Bildung e Università. La filosofia classica tedesca nella riflessione pedagogica novecentesca tra Spagna e Stati Uniti*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, vol. 12, n. 19, 2020, 206 ss.

ossia le libertà di ricerca scientifica e di insegnamento, l'instabilità, il regime pubblicistico del rapporto di lavoro²⁰. Nei seguenti paragrafi, si analizzano i contenuti ma anche alcune distorsioni.

3.1. *Le libertà di ricerca scientifica e di insegnamento*

Le libertà di scienza e di insegnamento sono stabilite dal co. 1 dell'art. 33 Cost.; l'ordinamento universitario è, a sua volta, disciplinato da varie normative integralmente o parzialmente vigenti: il r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 (spec. artt. 85 ss.); la legge 18 marzo 1958, n. 311; ; il d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (spec. art. 7); gli artt. 6-9 della legge 9 maggio 1989, n. 168; la legge 4 novembre 2005, n. 230; la legge 30 dicembre 2010, n. 240. Questo elenco, non esaustivo, di disposizioni è la cornice di numerosi regolamenti ministeriali e universitari che stabiliscono, nel dettaglio, alcune questioni (ad esempio, come si deve svolgere la procedura per una richiesta di aspettativa, come deve avvenire la partecipazione a comitati, commissioni e organismi universitari di differente tipo, e così via)²¹.

In termini normativi, alle libertà di scienza e di insegnamento corrisponde un articolato complesso di diritti, doveri, capacità e, più in generale, situazioni giuridicamente rilevanti che connotano la condizione del professore universitario²². Da questo punto di vista, la molteplicità di aspetti considerati, che include tanto la dimensione della ricerca, quanto quella dell'insegnamento (a cui si sono aggiunte varie altre dimensioni, come quella della c.d. terza missione), è un evidente riflesso dell'essenza composita della figura, in quanto insieme, composito per l'appunto, delle differenti professionalità, proprie del "dotto" di cui parlava Fichte nelle sue lezioni, sopra ricordate. Tutte queste componenti sono caratteri strutturali della "sfera del singolo", nell'ambito dei più generali valori della libertà e dell'autodeterminazione.

Il quadro normativo definisce, tuttavia, una serie di connotati parti-

²⁰ Sui profili attinenti allo status economico, G. TARABORRELLI, *Professori universitari e trattamento economico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2023, 224 ss.

²¹ Per un quadro dell'ordinamento universitario, F.S. VINGIANI e I. SANTORO, *L'ordinamento universitario annotato e coordinato*, V ed., Bari, 2019.

²² A questa libertà possono corrispondere anche forme di responsabilità, soprattutto con riferimento a determinati impatti della ricerca scientifica applicata in alcuni settori (ad es. la biomedicina): sul punto, L. PALLIER, *The Legal Regulation of Academic Freedom. The Case of Biomedicine*, London-New York, 2025.

colari che – si potrebbe dire – vanno oltre l'essenza della figura. In questo senso, vi sono differenti strati di cui si compone la disciplina dello status del professore universitario.

Un primo strato è quello del rapporto tra la configurazione del “mestiere” (chi è, che cosa fa e come opera il professore universitario) e l'esercizio delle libertà stabilite in Costituzione. Al riguardo, l'ordinamento prevede una correlazione, o anche una “strumentalità”, tra l'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite di scienza e insegnamento e lo status del professore universitario, per cui il secondo deve essere configurato per rendere possibile il primo²³. Proprio questo legame spiega, tra i vari istituti applicabili, quello, ad esempio, dell'aspettativa obbligatoria o quello del fuori ruolo nei casi in cui un professore sia chiamato a ricoprire ruoli che possano incidere, in modo più o meno forte, su questa strumentalità. Si pensi a ruoli nel governo nazionale o nei governi regionali o locali, nella pubblica amministrazione, nel potere giudiziario, negli organi costituzionali, l'esercizio dei quali risulta incompatibile con il “rapporto di servizio” del professore universitario²⁴.

Un secondo strato è quello del rapporto tra il singolo e l'istituzione universitaria. Questo è senz'altro lo strato più complesso e dove si colgono varie dissonanze.

Bisogna premettere che la giurisprudenza, costituzionale e amministrativa, ha individuato nell'ordinamento una cesura tra il regime di autonomia proprio dell'istituzione universitaria, inteso come forma di autogoverno e autorganizzazione, e lo status del professore universitario che rientra, invece, nella riserva di legge di cui all'ultimo co. dell'art. 33 Cost. Non solo la libertà del singolo non va confusa con il regime di autonomia dell'ente-istituzione, come detto in premessa, ma soprattutto la disciplina della condizione del singolo non rientra, almeno in linea di principio, nella disciplina del regime di autonomia universitaria. Questa cesura è stata considerata un «limite esterno all'autonomia degli atenei» e, più precisamente, alla loro potestà statutaria: in altri termini, l'autonomia universitaria finisce dove inizia la sfera del singolo²⁵. La spiegazione del “limite esterno” e, quindi, della sottrazione della disciplina dello status del

²³ Su tale correlazione, E. CASTORINA, *Lo status dei docenti universitari*, in *Osservatorio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 6, 2021, 73 ss.

²⁴ Si v. l'art. 13 del d.P.R. n. 382 del 1980.

²⁵ O. SEPE, *Università degli studi. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XXXVII, agg. 2007, 8. In linea generale, i regolamenti universitari possono regolare aspetti relativi allo status ma soltanto nei termini stabiliti dalla normativa primaria.

professore al libero esercizio della potestà statutaria universitaria risiede nella necessaria tutela delle garanzie stabilite a livello costituzionale, che non possono, dunque, essere rimesse alle differenziazioni e libere interpretazioni di ciascun ateneo.

Tuttavia, sul piano applicativo sono emerse alcune distorsioni. In particolare, la predetta cesura non ha sempre correttamente ed efficacemente funzionato. Sul punto, va notato che la legge, in un'ampia serie di casi, non ha operato a garanzia della libertà del professore universitario ma si è mostrata cedevole.

Ad esempio, vi sono state leggi che hanno direttamente rimesso all'autonomia statutaria dei singoli atenei alcune componenti della disciplina dello status, come accaduto rispetto alla competenza a disciplinare il diritto di elettorato attivo per le cariche accademiche e la composizione degli organi collegiali²⁶. Un caso rilevante ha riguardato lo statuto dell'Università di Roma "Sapienza" che, nella versione del 2012, prevedeva la sospensione, temporanea, dal diritto di voto per una serie di categorie di soggetti, quali gli inattivi alla ricerca, coloro che avevano ricevuto giudizi negativi nell'attività didattica validati dal Nucleo di valutazione, ecc²⁷.

Altro tipo di cedevolezza del sistema ha riguardato l'accesso alla carriera. Ad esempio, si sono ritenute legittime previsioni che sottopongono la nomina a professore universitario, in università private, al gradimento delle autorità ecclesiastiche. Sul punto, è molto nota la sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 29 dicembre 1972 ("caso Cordero"), in cui la Corte ha dichiarato che «risulta di tutta evidenza che, negandosi ad una libera università ideologicamente qualificata il potere di scegliere i suoi docenti in base ad una valutazione della loro personalità e negandosi alla stessa il potere di recedere dal rapporto ove gli indirizzi religiosi o ideologici del docente siano divenuti contrastanti con quelli che caratterizzano la scuola, si mortificherebbe e si rinnegherebbe la libertà di questa, inconcepibile senza la titolarità di quei poteri. I quali, giova aggiungere, costituiscono certo una indiretta limitazione della libertà del docente ma

²⁶ Si v. l'art. 4, comma 2, del d.l. 7 febbraio 2002, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2002, n. 56, e le successive modifiche introdotte dall'art. 8, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183. Sul rapporto incerto e mobile tra l'ambito della legge e quello dei regolamenti universitari, anche in rapporto ad altri profili come quello della disciplina dei colleghi di dottorato, si v. G. VESPERINI, *L'esclusione di un professore dal collegio dei docenti del dottorato di ricerca*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2025, 781 ss.

²⁷ Il caso è menzionato da E. CASTORINA, *Lo status dei docenti universitari*, cit., 80.

non ne costituiscono violazione, perché libero è il docente di aderire, con il consenso alla chiamata, alle particolari finalità della scuola; libero è egli di recedere, a sua scelta, dal rapporto con essa quando tali finalità più non condivida»²⁸.

Questi esempi dimostrano come l'appartenenza della disciplina dello status del professore universitario all'"orbita" della legge non abbia impedito che molti capitoli di questa disciplina venissero attratti nell'esercizio del potere statutario dei singoli atenei. Ciò, a sua volta, dimostra come la cesura tra le due dimensioni, quella del singolo e quella dell'istituzione – ove la prima deve fungere da limite esterno della seconda –, sia un profilo teorico da cui si è gradualmente discostato lo stato effettivo delle cose. Le conseguenze di tale tendenza sono state almeno due.

In primo luogo, la legge non è più la sede in cui si consolidano le garanzie e le libertà costituzionalmente riconosciute al professore universitario. Essa ha assunto, semmai, sempre più il fine del mero coordinamento della disciplina e dell'omogenizzazione dell'ordinamento universitario. È sufficiente confrontare il testo di una delle prime leggi che ha riguardato (anche) l'ordinamento universitario, la c.d. legge Casati in vigore fino al 1923²⁹, con la vigente legge Gelmini (legge n. 240/2010), per rendersi conto di come, mentre nella prima assumeva particolare rilevanza la disciplina dello status del professore ("corpo accademico") al

²⁸ Franco Cordero, titolare della cattedra di diritto processuale penale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, aveva impugnato avanti al Consiglio di Stato, per eccesso di potere e violazione di legge sull'istruzione superiore, sullo stato giuridico ed economico dei professori universitari, nonché per violazione del regolamento generale universitario, il provvedimento con cui il Rettore della stessa Università gli aveva comunicato il ritiro, da parte della Sacra Congregazione per l'educazione cattolica, del nulla osta precedentemente concessogli ai sensi dell'art. 38 del Concordato fra la Santa Sede e l'Italia, per entrare a far parte del corpo docente dell'Università. Con ordinanza del 26 novembre 1971, il Consiglio di Stato aveva sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 38, il quale dispone che la nomina dei professori dell'Università Cattolica deve essere preceduta dal nulla osta della Santa Sede, contenente un giudizio morale e religioso sulla persona.

²⁹ Legge 13 novembre 1859, n. 3725, del Regno di Sardegna, entrata in vigore nel 1861 ed estesa, con l'unificazione nazionale, a tutta l'Italia. Tale legge è rimasta in vigore fino all'adozione della riforma Gentile (spec. r.d. 30 sett. 1923, n. 2102, *Disposizioni sull'ordinamento della istruzione superiore*). Della legge Casati si v., specialmente, i capi III (Del corpo accademico) e VI (Delle guarentigie concesse ai Membri del Corpo Accademico) del titolo II (Dell'istruzione superiore).

fine di consolidarne specifiche “guarentigie”³⁰, nella seconda non vi sono riferimenti a garanzie del corpo accademico ma si rimette la definizione di diritti, doveri e relativo trattamento economico e previdenziale dei professori alla regolazione universitaria, imponendo vari paletti (si v., ad es., l’art. 18, co. 1, lett. a, l. n. 240/2010, che riguarda in generale la “chiamata dei professori”).

In secondo luogo, le più recenti leggi³¹, se da un lato hanno provato a fortificare l’autonomia dell’Università-ente riconoscendo vari poteri interni alla *governance* universitaria, dall’altro canto hanno introdotto vincoli molto incisivi sulle modalità di esercizio della libertà in rapporto alla sfera del singolo professore, imponendo articolati quantitativi orari (così trattando l’attività scientifica alla stregua di un’attività d’ufficio), stressando le divisioni tra settori disciplinari (si v. l’art. 15, l. n. 240/2010), precarizzando con la contrattualizzazione l’attività di ricerca, per citare soltanto alcuni esempi.

Anche in questo caso, il confronto tra testi legislativi chiarisce bene la tendenza. Nel r.d. n. 1592/1933, è previsto che i professori hanno libertà d’insegnamento con il solo obbligo di uniformarsi alle deliberazioni della facoltà o scuola per quanto attiene al coordinamento dei programmi; la stessa impostazione è ribadita, con una formulazione più prolissa, nei co. 1 e 2 dell’art. 1 della legge n. 230/2005. Nella legge n. 240/2010, l’art. 1, sui principi ispiratori della riforma, è incentrato sull’autonomia dell’ente-università, senza riferimenti al corpo accademico. Il successivo

³⁰ Non bisogna trascurare che la legge Casati si inserisce in un contesto politico e sociale distante da quello dell’Italia repubblicana, rispetto al quale vanno interpretate alcune disposizioni: ad esempio, nell’art. 106, era ammessa la possibilità della sospensione o rimozione di un componente del corpo accademico «per l’aver coll’insegnamento o cogli scritti impugnate le verità sulle quali riposa l’ordine religioso e morale, e tentato di scalzare i principii e le guarentigie che sono posti a fondamento della costituzione civile dello Stato» oppure per «insubordinazione alle Autorità». Tuttavia, nell’art. 105, veniva stabilito che la nomina a professore universitario fosse «a vita, e coloro che ne siano investiti non possono essere, salvi i casi di cui all’articolo 106, nè sospesi, nè rimossi, nè comechè sia privati dei vantaggi ed onori che vi sono annessi ...». Inoltre, era previsto, in ogni caso, il vaglio di un Consiglio Superiore, composto integralmente da membri del corpo accademico, sebbene nominati dal Re. In generale, è rilevante constatare che tale legge presupponeva la specialità dell’attività del professore universitario, riconoscendone la particolare autorevolezza.

³¹ Si cfr. anche la c.d. riforma Moratti che, con riferimento all’ordinamento universitario, si è articolata nella legge n. 230/2005 e nel d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164.

art. 6, dedicato allo status giuridico dei professori e ricercatori, non cita, in nessun passaggio, le libertà di scienza e di insegnamento del professore universitario ma tra i vari aspetti: indica una specifica «quantificazione figurativa delle attività annue di ricerca, di studio e di insegnamento, con i connessi compiti preparatori, di verifica e organizzativi» di 750 ore, per il regime di tempo definito (parziale), e di 1500 ore, per il tempo pieno (co. 1); stabilisce che una quota predefinita (non meno di 250 o di 350 ore, a seconda sempre del tempo definito o pieno) di tale impegno orario sia riservata a «compiti didattici e di servizio agli studenti» (co. 2; e co. 3 per i ricercatori); rimette ai regolamenti universitari la definizione di «modalità per l'autocertificazione e la verifica dell'effettivo svolgimento della attività didattica e di servizio agli studenti» (co. 7); introduce una relazione triennale, poi divenuta biennale, che i professori devono presentare sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, anche ai fini dello scatto stipendiale (co. 14). Nel complesso, vincoli, soglie, numeri, relazioni, verifiche, hanno investito sempre di più i contorni di questa sfera.

Nell'attuale quadro, le norme indicate risultano tutte vigenti, con alcuni evidenti paradossi. Il primo riguarda il rapporto tra tali previsioni: quelle adottate, soprattutto dal 2010 in poi (e in parte anche con la c.d. riforma Moratti del 2005), vanno ben oltre la previsione di un obbligo di uniformazione sul piano della programmazione, introducendo vincoli e adempimenti molto puntuali, che mal si conciliano con le norme della legge Casati e del 1933 ancora in vigore. Sebbene la legge Gelmini non tocchi i contenuti sostanziali delle attività di insegnamento e ricerca dei singoli, le relative disposizioni investono pienamente le modalità di esercizio di siffatte attività, arrivando, poi nei fatti, a influenzarne i contenuti. L'introduzione di tali previsioni ha trasformato il modo sia di costruire la programmazione didattica, sia di fare ricerca scientifica. Sul primo punto, è sufficiente richiamare la crescente tendenza alla moltiplicazione di insegnamenti opzionali, al mero fine di saturare l'impegno quantitativo orario del professore universitario per compiti didattici (con il risultato che vi sono insegnamenti opzionali a cui partecipano due o tre studenti, o addirittura nessuno); sul secondo punto, è accertato come i sistemi introdotti dalla legge Gelmini, soprattutto attraverso l'opera dell'Anvur, abbiano determinato una «valanga di numeri», riducendo «la qualità (della ricerca, della didattica) a freddi indicatori quantitativi»³².

³² Tra i principali critici, A. BACCINI, *Una valanga di numeri*, in *Roars.it*, 30 ottobre 2011 e, più in generale, Id., *Valutare la ricerca scientifica. Uso e abuso degli indicatori bibliometrici*,

Un secondo paradosso riguarda gli effetti di un tale approccio, che ha influenzato, in modo peggiorativo, le modalità di esercizio dello stesso potere statutario da parte degli atenei. Tale potere, infatti, invece di essere utilizzato come equilibrato strumento di autonomia, è divenuto la cassa di risonanza di indirizzi ministeriali, portando all'estremo determinate tendenze. Un esempio di questo andamento è rappresentato da alcuni regolamenti universitari, che hanno introdotto contorti meccanismi di rendicontazione applicati all'attività di ricerca (oltre che a quella di insegnamento)³³. La previsione di queste forme di rendicontazione presenta, oltretutto, forti contraddizioni.

Da una parte, è assunta come parametro di riferimento la natura delle attività proprie di un ufficio amministrativo, così presupponendo una – forzata – assimilazione con l'attività dei professori. Ad esempio, in base ad alcuni regolamenti universitari, il professore non può rendicontare attività di ricerca nei fine settimana e nei giorni festivi, come se lo studio e la ricerca fossero vincolati agli orari di apertura delle sedi universitarie e non si potessero invece svolgere in biblioteche, studi personali, ulteriori luoghi pubblici e privati³⁴. Se si considera poi che la consultazione di volumi e documenti ormai avviene quasi integralmente attraverso banche dati e piattaforme digitali accessibili ovunque, questo significa o costringere, di fatto, un professore a non lavorare più in quei determinati giorni, o rende-

Bologna, 2010.

³³ Si consideri che tutte le attività dei professori e ricercatori universitari sono sottoposte a sistematiche forme di controllo e valutazione sia interne (da parte degli studenti e dell'ateneo), sia esterne (da parte di comitati o gruppi di pari e di Anvur). Vi sono le valutazioni della didattica (si pensi al sistema Opis, alle verifiche del Nucleo di valutazione, al sistema SUA, ecc.), della ricerca (sistema Vqr), del complesso delle funzioni (sistema Ava, sistema dell'accreditamento periodico di ogni ateneo sottoposto a ispezione, ecc.). Non si trascuri, poi, che ogni nuovo corso, da introdurre nella programmazione dell'offerta formativa, richiede un apposito accreditamento ministeriale e che persino l'attività di c.d. terza missione (ossia la diffusione da parte dei professori di cultura, conoscenze e risultati della ricerca al di fuori del contesto accademico, contribuendo alla crescita sociale e all'indirizzo culturale del territorio) è oggetto di monitoraggio e valutazione, con apposite dimensioni, indicatori, ecc. Alla terza missione è seguita anche una quarta missione, relativa al ruolo degli atenei in ambito sociale.

³⁴ Fa eccezione l'attività di laboratorio (ad esempio dei medici, fisici, chimici, ecc.) che, tuttavia, rappresenta soltanto una porzione delle attività di ricerca di queste categorie e, peraltro, non caratterizza l'attività di ricerca di molte altre categorie di professori (giuristi, economisti, filosofi, storici, scienziati politici e così via).

re del tutto inattendibile una tale rendicontazione (anche considerato che i giorni feriali di un professore sono, in larga misura, impegnati in attività di docenza e partecipazione a consigli di dipartimento, consigli di corsi di studio, ecc.).

Dall'altra, si applicano al professore universitario meccanismi di rendicontazione che non sono previsti per nessun'altra categoria di impiego in c.d. regime pubblicistico (ex art. 3 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Su questo profilo si tornerà più avanti.

3.2. *L'inamovibilità*

L'inamovibilità si collega all'esigenza di indipendenza e imparzialità dell'insegnamento universitario, riconosciuta fin dalla citata legge Casati e ribadita in altre successive disposizioni, come l'art. 5 della legge n. 311 del 1958, ancora vigente. Tuttavia, tale carattere è stato, nel tempo, oggetto di forti limitazioni, soprattutto in epoca fascista: il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore del 1933³⁵ prevedeva che i docenti potessero essere dispensati dal servizio in caso di dissenso a direttive politiche generali del Governo. Era previsto che il Ministro per l'educazione nazionale avesse un potere di dispensa nei confronti dei professori per ipotesi di non adeguato rendimento. Si pensi, inoltre, all'introduzione, nel 1931, del giuramento dei professori universitari di "fedeltà al regime fascista": chi si sottraeva, veniva dispensato dal servizio³⁶.

Nel 1941, soltanto qualche anno prima della caduta del regime fascista, il Consiglio di Stato, con una storica sentenza, definì i professori universitari «funzionari inamovibili», effettuando una interessante analogia tra l'insegnamento universitario e l'esercizio della funzione giurisdizionale: «come la sentenza ... trae il suo valore morale ... dalla coscienza individuale del giudice, così l'insegnamento impartito da una pubblica cattedra tradirebbe la sua stessa essenza e le finalità alle quali è destinato ove non fosse libera manifestazione dell'intelletto e della scienza individuale del docente»³⁷.

Attualmente, l'inamovibilità è considerata un essenziale corollario

³⁵ R.d. n. 1592 del 1933.

³⁶ Al riguardo, L. POMANTE, *Regime e Dissenso 1931. I professori che rifiutarono il giuramento fascista*, in *Rivista di Storia dell'Università di Torino*, vol. X, n. 2, 2021, 127 ss.

³⁷ Cons. St., IV sez., 24 settembre 1941, n. 302, su cui V.E. ORLANDO, *Definizioni teoriche in tema di inamovibilità*, in *Il Foro It.*, 1942-XX, 97 ss.

dell'autonomia universitaria. Nell'esercizio di tale autonomia, infatti, le università hanno competenza a espletare la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo dei professori e ricercatori. Questo, tuttavia, non significa che il professore abbia il diritto ad essere fissamente collocato in una sede e, in ogni caso, ad essere inamovibile. Le università possono disporre, infatti, lo svolgimento, da parte di un professore, di attività didattiche in sedi differenti da quella principale; possono inoltre, attraverso appositi organismi interni stabiliti a partire dalla legge Gelmini, disporre sanzioni disciplinari, come la destituzione³⁸.

Anche in questo caso, è possibile notare come si sia verificato un graduale scollamento tra i fini teorici di determinati istituti e le applicazioni pratiche. L'inamovibilità, prevista come principale garanzia a tutela delle libertà di scienza e di insegnamento del professore universitario, non opera più a effettiva garanzia della sfera di libertà e volontà del singolo. Tale carattere si è tradotto, ormai, in un distorto principio di localismo e immobilismo del corpo docente universitario. Nel sistema universitario italiano, infatti, non esiste una effettiva mobilità dei professori.

Il sistema di mobilità previsto per i professori universitari è, attualmente, disciplinato dall'art. 7 della legge Gelmini, che distingue tra mobilità con incentivi finanziari per professori e ricercatori che hanno preso servizio in una sede differente da quella di provenienza (non è del tutto chiaro se per "provenienza" si intenda il luogo di residenza o l'eventuale differente sede in cui il professore o ricercatore occupava già una posizione; e, qualora fosse corretta la seconda interpretazione, non è chiaro quale sarebbe una tale posizione), e mobilità per scambio contestuale³⁹. Al

³⁸ Sul punto, B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2013, 97 ss. Si v. anche M. Leggio, *Responsabilità disciplinare e obblighi di ricerca e insegnamento: il "rendimento accademico" dei docenti universitari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2023, 539 ss.

³⁹ L'art. 7, co. 3, della legge n. 240/2010 stabilisce che «al fine di incentivare la mobilità interuniversitaria del personale accademico, ai professori e ai ricercatori che prendono servizio presso atenei aventi sede in altra regione rispetto a quella della sede di provenienza, o nella stessa regione se previsto da un accordo di programma approvato dal Ministero ovvero, a seguito delle procedure di cui all'articolo 3, in una sede diversa da quella di appartenenza, possono essere attribuiti incentivi finanziari, a carico del fondo di finanziamento ordinario. La mobilità interuniversitaria è altresì favorita prevedendo la possibilità di effettuare trasferimenti di professori e ricercatori consenzienti attraverso lo scambio contestuale di docenti in possesso della stessa qualifica tra due sedi universitarie, con l'assenso delle università interessate. I trasferimenti di cui al secondo periodo pos-

comma 5 *bis* è stato, poi, introdotto un meccanismo di chiamata diretta dei professori ordinari e associati in servizio da almeno cinque anni presso altre università nella fascia corrispondente a quella per la quale viene bandita la selezione, ovvero di studiosi stabilmente impegnati all'estero in attività di ricerca o di insegnamento, che ricoprono da almeno cinque anni presso università straniere una posizione accademica equipollente.

Queste forme di mobilità sono tutte scarsamente effettive. In primo luogo, tali meccanismi richiedono una copertura finanziaria di cui, nella gran parte dei casi, gli atenei non dispongono o che non hanno interesse ad utilizzare a tali fini (perché, tendenzialmente, preferiscono riservarle agli avanzamenti di carriera del personale interno).

In secondo luogo, anche quando la mobilità potrebbe avvenire con uno scambio tra professori con la medesima qualifica e anzianità (e, quindi, a parità di “costo”), vi è una articolata procedura che prevede il rilascio di pareri di natura obbligatoria da parte di più organismi (consiglio di dipartimento, nucleo di valutazione, consiglio di amministrazione, ecc.), che può arrivare a durare oltre un anno e che, in molti casi, va in stallo, vanificando il tentativo di scambio contestuale.

In terzo luogo – e questo è uno dei principali freni – risulta determinante la disponibilità, informale prima ancora che formale, di uno specifico dipartimento ad accogliere “l'esterno”. A questo, infatti, si contrappongono molteplici esigenze: ad esempio, l'esterno in entrata, in uno scambio, è generalmente (salvo rare combinazioni) di un settore disciplinare differente rispetto all'interno in uscita e quindi tale condizione incide molto sull'equilibrio del corpo docente dei dipartimenti (si pensi allo scambio tra un biologo e uno storico, che difficilmente potranno collocarsi l'uno nel dipartimento dell'altro ma dovranno afferire, nell'università ospitante, a un dipartimento dove è presente, nell'offerta didattica, un insegnamento rientrante nella loro materia; quel diverso dipartimento non avrà alcun interesse ad accogliere un tale ingresso); il professore in entrata andrebbe poi ad occupare spazi, soprattutto didattici, prima occupati da altri e, considerata anche la rigidità del c.d. “fabbisogno didattico”, è difficile che nel dipartimento si vogliano ridisegnare certi perimetri.

sono avvenire anche tra docenti di qualifica diversa, nei limiti delle facoltà assunzionali delle università interessate che sono conseguentemente adeguate a seguito dei trasferimenti medesimi. I trasferimenti di cui al presente comma sono computati nella quota del quinto dei posti disponibili, di cui all'articolo 18, comma 4».

In quarto luogo, non esiste alcuna modalità o piattaforma ufficiale in cui sia possibile manifestare la disponibilità di un professore a uno scambio e incrociare, quindi, le varie esigenze. Gli scambi contestuali finora realizzati – è risaputo, in assenza di un censimento ufficiale, che si tratta di un numero molto contenuto – si sono basati su contatti informali, a volte del tutto casuali.

Infine, gli atenei non ricevono alcuna forma di incentivo ministeriale concreto per realizzare forme di mobilità, né sono obbligati a realizzare lo scambio nel caso in cui due professori avessero manifestato l'intenzione di farlo.

La mobilità dei professori è, quindi, nei fatti, assorbita dalle generali procedure di reclutamento, alle quali un professore già in servizio può, in linea di principio, partecipare. Ma anche da questo punto di vista, l'ordinamento si è irrigidito, al punto da essere stata introdotta una tipologia di reclutamento universitario espressamente chiusa a professori già in servizio in altri atenei⁴⁰.

In generale, il sistema di reclutamento universitario è ormai costruito in modo tale da anteporre le aspirazioni di carriera di interni ad esigenze di mobilità di esterni, a prescindere da valutazioni di merito. Questa condizione rappresenta una forma di deviazione o deriva dello status del professore universitario. Vi sono, persino, regolamenti universitari e dipartimentali che stabiliscono che la programmazione dei reclutamenti vada effettuata partendo dai settori nei quali vi sono “abilitati interni” (quindi, professori e ricercatori con abilitazione scientifica nazionale)⁴¹, sia quando si tratti di procedure per l'avanzamento di carriera (come quella, fino a

⁴⁰ L'art. 18, co. 4 *ter*, della legge n. 240/2010 prevede che «ciascuna università, nell'ambito della programmazione triennale, vincola le risorse corrispondenti ad almeno un quinto dei posti disponibili di professore di prima fascia alla chiamata di studiosi in possesso dell'abilitazione per il gruppo scientifico-disciplinare. A tali procedimenti non sono ammessi a partecipare i professori di prima fascia già in servizio».

⁴¹ La disciplina dell'abilitazione scientifica nazionale è stata introdotta dall'art. 16 della legge n. 240/2010. Tale disciplina verrà fortemente modificata (si v. il disegno di legge AC 2735, di iniziativa governativa, che reca la revisione delle modalità di accesso, valutazione e reclutamento del personale ricercatore e docente universitario. Il testo è stato approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 19 maggio 2025, ed è stato esaminato dal Senato (AS 1518), che lo ha approvato, con modificazioni, in data 9 dicembre 2025). Il dato è aggiornato al mese di gennaio 2026. Si cfr. F. GIGLIONI, *Il giudizio sulle valutazioni tecniche delle commissioni di abilitazione scientifica nazionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2023, 647 ss.

qualche tempo fa, disciplinata dall'art. 24 della legge n. 240/2010 e per la quale il predetto criterio parrebbe pertinente), sia che si tratti di procedure c.d. "aperte" all'esterno (quelle disciplinate dall'art. 18 della medesima legge, dove invece il predetto criterio costituisce un manifesto vantaggio per gli interni che concorrono con gli esterni)⁴². Anche la sopravvenuta abrogazione delle procedure dedicate esclusivamente agli avanzamenti interni (ex art. 24, l. n. 240/2010) non ha migliorato una tale situazione, al contrario l'ha peggiorata, convogliando nell'altra tipologia di procedura (ex art. 18, l. n. 240/2010) le aspettative interne di carriera, con il risultato che le procedure c.d. aperte, di cui al citato art. 18, vengono vinte in una larga maggioranza dei casi da interni all'ateneo (e, ancor di più, al dipartimento) che bandisce il concorso⁴³.

In definitiva, se si pensa all'idea humboldtiana di università come comunità scientifica aperta e mobile, dove circolano menti e saperi, si può senz'altro affermare che l'università italiana rappresenti ormai un modello agli antipodi di una tale concezione.

3.3. *Il regime pubblicistico del rapporto di lavoro*

Il rapporto di lavoro del professore universitario rientra tra le categorie di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 (spec. co. 2), sottratte al processo di c.d. contrattualizzazione del pubblico impiego e a cui si applicano i rispettivi ordinamenti speciali⁴⁴. Questo assetto vale anche per magistrati,

⁴² Non va poi trascurato che il costo finanziario (e correlati "punti organico") di un avanzamento di carriera di un interno è sempre inferiore al costo finanziario dell'ingresso di un esterno, ragion per cui il dipartimento che ha bandito quella determinata posizione ha una maggiore convenienza nella "vincita" dell'interno, circostanza che consentirebbe, peraltro, di destinare le residue frazioni di punteggio, liberate in ragione del minor costo dell'interno rispetto all'esterno, ad altri avanzamenti di carriera in quel dipartimento. Sul funzionamento del sistema dei "punti organico" nelle università, si v. la descrizione pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'università e della ricerca: <https://www.mur.gov.it/it/aree-tematiche/universita/programmazione-e-finanziamenti/facolta-assunzionali>.

⁴³ Su questo profilo, B. GAGLIARDI, *Il reclutamento universitario tra chiamate dirette, concorsi pubblici e concorsi riservati*, in *Diario di diritto pubblico*, maggio 2025. Il Ministero dell'università e della ricerca non pubblica rapporti contenenti analisi e percentuali degli esiti delle procedure, ai sensi degli articoli 18 e 24 della legge n. 240/2010, a livello nazionale. Le informazioni vanno, quindi, estratte dai siti istituzionali dei singoli atenei.

⁴⁴ Il regime del personale tecnico-amministrativo degli atenei, in quanto personale

avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, la carriera dirigenziale penitenziaria.

Il mantenimento del regime pubblicistico è stato originariamente giustificato dall'esigenza di sottrarre il corpo accademico alle dinamiche salariali tipiche delle negoziazioni sindacali, che avrebbero esposto tale ambito a un eccessivo condizionamento da parte della politica e di altri corpi esterni, compromettendo l'indipendenza dei professori e delle università. Inoltre, il rapporto contrattuale avrebbe implicato poteri direttivi e organizzativi del datore di lavoro (Ministero e, di riflesso, ente-università), tali da collidere con le libertà costituzionalmente garantite. Da questa specialità discenderebbero regole specifiche per le incompatibilità, il sistema disciplinare, il tempo da impiegare al lavoro, il reclutamento e l'avanzamento di carriera, ecc⁴⁵.

Tuttavia, sono emerse, nel tempo, varie contraddizioni. Esse originano dalla circostanza per cui il regime pubblicistico non è mai stato applicato "sul serio" nel caso dei professori universitari, cedendo così spazi sempre più ampi a regole, prassi e procedure assimilabili a quelle del rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato, con pesanti forzature e a scapito delle finalità sottese alla scelta originaria. Si menzionano, al riguardo, almeno quattro tendenze.

In primo luogo, l'applicazione del regime pubblicistico è avvenuta seguendo una geometria altamente variabile, al punto da consentire, per interpretazione della giurisprudenza costituzionale, che i blocchi dei meccanismi di adeguamento retributivo in occasione di passate crisi economiche, disposti dal governo nel 2010, non dovessero trovare applicazione nei confronti della magistratura ma potessero trovare applicazione nei confronti del corpo dei professori universitari⁴⁶. Ciò ha lasciato intendere che il limite della indipendenza e autonomia, che

addetto a funzioni meramente amministrative e gestionali, è differente da quello dei professori e ricercatori e corrisponde a quello dell'impiego pubblico contrattualizzato.

⁴⁵ Su alcuni di questi profili, M. COLUCCI, *Lo svolgimento di incarichi extraistituzionali nel pubblico impiego e i più recenti approdi della giurisprudenza contabile*, in *Azienditalia*, n. 8-9, 2025, 859 ss.; M.A. LEONARDI, *Il regime di incompatibilità dei docenti universitari. Questioni controverse e novità, tra D.L.n. 44/2023 e Corte cost. n. 3/2024*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, n. 2, 2024, 167 ss.; A. MARRA, *Attività libero-professionale dei professori a tempo pieno*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2022, 816 ss.

⁴⁶ Corte cost., sentenze n. 223 dell'11 ottobre 2012 e n. 310 del 17 dicembre 2013.

caratterizza trasversalmente le categorie del citato art. 3, avrebbe una geometria variabile, presentando livelli di intensità differente. Tuttavia, una tale impostazione, oggetto di varie critiche⁴⁷, non si pone in armonia con il precetto costituzionale stabilito dall'art. 33, co. 1, Cost. e parrebbe sottintendere che le libertà di scienza e insegnamento del corpo accademico non avrebbero la stessa solidità giuridica della libertà e dell'autonomia costituzionalmente riconosciute alla magistratura.

Più in generale, la comparazione tra l'assetto di tutele e garanzie applicate alle altre categorie di cui al citato art. 3 e quello effettivamente applicato alla categoria dei professori universitari svela alcuni disallineamenti a scapito di questi ultimi, senza che vi siano valide giustificazioni per una tale differenziazione⁴⁸.

In secondo luogo, l'applicazione del regime pubblicistico non ha impedito l'esercizio, sempre più pervasivo, del potere datoriale dell'amministrazione sull'attività dei professori, al punto da caricare questi ultimi, con previsioni disposte nei regolamenti universitari, di adempimenti di natura amministrativa poco attinenti all'esercizio delle attività di docenza e ricerca. Questa tendenza, sempre più pressante, non ha forme di controbilanciamento, anche in ragione dell'assenza di organi effettivamente rappresentativi a difesa della categoria (organi rappresentativi che invece, per il personale tecnico-amministrativo, in quanto personale contrattualizzato, esistono attraverso l'azione sindacale). Ciò non significa auspicare una sindacalizzazione della categoria, che, al contrario, sancirebbe la totale vanificazione del regime pubblicistico, opportunamente mantenuto. Queste tendenze, semmai, richiederebbero di valutare l'opportunità di stabilire forme effettive di rappresentanza del corpo accademico (e non dei soli atenei) a garanzia del prestigio e dell'alta qualificazione della categoria, a livello sia

⁴⁷ Sul punto, M.A. CABIDDU, *Corte Cost n. 310/2013 – “Figli e figliastri”: breve commento alla sentenza sui blocchi stipendiali dei professori universitari*, in *Amministrazione in cammino*, 7 maggio 2014.

⁴⁸ Sempre M.A. CABIDDU, *Corte Cost n. 310/2013 – “Figli e figliastri”*, cit. Peraltro, è possibile notare come il livello di formazione e qualificazione di un professore universitario è – o almeno così è stato fino alle più recenti riforme del preuolo e del ruolo dei ricercatori – tendenzialmente più elevato di quello richiesto per l'ingresso e gli avanzamenti nelle altre carriere di cui al citato art. 3 del d.lgs. n. 165/2001. Quindi, le differenziazioni non sono, senz'altro, dettate dal livello di complessità della carriera (anzi, più la carriera è complessa, meno è economicamente valorizzata).

nazionale, sia territoriale, anche al fine di arginare la deriva burocratica che sta investendo il settore.

In terzo luogo, il regime pubblicistico è sempre più scalfito dagli effetti della c.d. azione efficientista nelle università, che ha implementato modelli di valutazione interna ed esterna di tutte le attività del professore universitario, in base a parametri non sempre solidi e attendibili, fortemente omogenizzati, privi di forme di contraddittorio. Così molti aspetti, dagli scatti stipendiali all'accesso a determinati fondi per la ricerca, sono stati sottoposti a sistemi di valutazione decentrata, rimessi ai singoli regolamenti universitari, che invece di semplificare le procedure e trovare modalità effettivamente premiali di distribuzione delle risorse hanno ulteriormente "burocratizzato" anche le stesse forme di valutazione⁴⁹. Il punto non è l'opportunità della valutazione delle attività del professore "in sé e per sé" considerata, ma i modi che la rendono una ulteriore forma di irrigidimento e svilimento del mestiere del professore universitario, incapace, peraltro, di distinguere tra professori più attivi e di maggiore qualità e merito scientifico e professori più pigri e di scarso livello. Questi meccanismi, infatti, oltre a moltiplicare la massa di adempimenti burocratici a carico di valutatori e valutati, sono eccessivamente condizionati dalla dimensione soggettiva: ciò che viene "valutato", in vari casi, non è la pubblicazione o l'attività didattica è, di fatto, la persona.

Infine, l'ordinamento attuale, invece di proteggere lo status del professore universitario dalle insidie di un mercato universitario in via di espansione – si pensi alla proliferazione delle università telematiche e alla crescita significativa dei loro iscritti, la crescente pratica dei corsi e delle lauree *on demand* con sistemi al ribasso per il conseguimento del titolo di studio, la trasformazione di alcuni corsi di dottorato in accessori o contorni di carriere extra-accademiche –, ha esposto la categoria al rischio di una potenziale mercificazione, sia consentendo uno sviluppo eccessivo dei poli privati telematici (sottoposti a forme di accreditamento molto blande), che si rendono più attraenti anche per i professori (visti la maggiore elasticità e i crescenti spazi), sia non controbilanciando la perdita, nel pubblico, di iscritti. Nelle università statali, infatti, vi è ormai una rincorsa

⁴⁹ La denuncia di una "deriva burocratica" proviene, ormai, da molti componenti del corpo accademico a livello nazionale. Alcuni profili sono trattati da C. MARAZZINI, *È necessaria la terza missione per l'Università?*, in *Il Mulino*, 7 novembre 2024, che stila una lunga lista di aspetti che alimentano la c.d. "burocrazia universitaria".

alle mode del momento, con moltiplicazioni caotiche di corsi di studio, insegnamenti, esami e sotto-esami, pur di “sopravvivere”. Questo tipo di concorrenza, che avrebbe potuto stimolare il risveglio di alcune università statali dal torpore di un certo conservatorismo e immobilismo localista, sta invece segnando una più generale crisi del modello accademico. Nel mezzo di una tale tensione, la categoria dei professori universitari sta uscendo ulteriormente indebolita.

4. *Conclusioni: stato dei fatti, status giuridico, ragion d'essere*

Lo stato dell'arte, analizzato nei precedenti paragrafi, è il risultato sia di una parziale trasformazione dell'ordinamento, e quindi della stessa disciplina dello status giuridico del professore universitario, sia dell'azione di vari fattori di contesto, che ha determinato una cattiva interpretazione e applicazione delle disposizioni. In altri termini, non solo l'apparato normativo si è, nel tempo, sempre più discostato dalla c.d. ragion d'essere, ma lo scostamento ha riguardato, in modo anche più forte, lo stato dei fatti, che si è allontanato tanto dalla ragion d'essere quanto dallo stesso apparato normativo, distorcendo vari contenuti esaminati.

In generale, questa riflessione potrebbe apparire un controcanto rispetto alle critiche di cui, nel tempo, la categoria dei professori universitari è stata, usualmente, destinataria, critiche soprattutto volte a contestarne c.d. privilegi⁵⁰. Al di là dei condizionamenti di alcuni fatti di cronaca (che del resto hanno interessato tanti altri contesti pubblici), dei comportamenti di singoli o di alcune negative inclinazioni del sistema universitario di cooptazione (riferite all'influenza di c.d. “baroni”), è bene rimarcare che lo status e la professione, nel senso weberiano, di professore universitario non contemplano privilegi.

Le c.d. guarentigie del corpo accademico, riconosciute dalle prime leggi sull'ordinamento universitario, erano misure molto contenute, volte alla protezione delle libertà di scienza e di insegnamento. Sebbene per un certo periodo storico esse avessero assunto le sembianze di privilegi

⁵⁰ Tali critiche si inseriscono all'interno di una fenomenologia più ampia di attacco della figura dell'intellettuale e di svilimento della dimensione formativa e intellettuale nel suo complesso, che caratterizza i “tempi bui”: S. CASSESE, *Intellettuali*, Bologna, 2021, che, nella prima parte, spiega le varie cause e le modalità che alimentano queste tendenze.

corporativi, va constatato che lo stesso fenomeno ha riguardato tante altre categorie del pubblico impiego, incluse quelle degli alti burocrati. Se si analizza, tuttavia, l'ordinamento contemporaneo, non vi è più traccia di assetti corporativi, anche *sensu lato*. Anzi, nel corpo accademico hanno prevalso una graduale frammentazione e dispersione, persino all'interno delle stesse associazioni scientifiche di settore, che tendono sempre più a dividersi.

Si può, inoltre, notare come anche quegli istituti, che nel “*nomen*” potevano evocare la natura di una prerogativa, non fossero nella sostanza veri privilegi e come, ad ogni modo, queste previsioni non si applichino più. Ad esempio, l’“assegno *ad personam*” era contemplato dallo statuto del 1957 per tutte le categorie di impiego pubblico; oggi tale istituto, oltretutto, non è più vigente⁵¹. Persino, il c.d. il *privilegium professori* (o *professor's privilege*) di derivazione tedesca, che non era altro che l'attribuzione ai professori e ricercatori universitari della proprietà delle invenzioni realizzate nell'ambito delle loro attività di ricerca, è stato abolito⁵². A seguito di tale intervento abrogativo, va rilevato, peraltro, che è stata rimessa alla regolazione universitaria la previsione di forme di premialità, il che ha prodotto, tuttavia, rilevanti differenziazioni, ateneo per ateneo (la logica vuole essere quella della “università-impresa”)⁵³.

⁵¹ La disciplina dei c.d. “assegno *ad personam*” (assegno personale nei passaggi di carriera), applicabili, «agli effetti e nei limiti definiti dall'art. 202, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3», anche ai professori universitari rientrati in ruolo da precedenti cariche e incarichi maggiormente retribuiti (come quello di componente del Consiglio superiore della magistratura, ai sensi dell'art. 3, legge 3 maggio 1971, n. 312), non è più applicabile in virtù dell'abrogazione del citato art. 202 ad opera dell'art. 1, comma 458, legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014). Tale abrogazione ha investito il regime del pubblico impiego, inclusa, infatti, la categoria dei professori. Per un commento della relativa giurisprudenza, G. TARABORRELLI, *Professori universitari e trattamento economico*, cit., 224 ss.

⁵² Tale assetto, anche in questo caso considerato erroneamente un “privilegio”, era un modello proprietario applicato, in passato, nella gran parte dei Paesi occidentali e fondato sulla *invention-for-hire doctrine* (da cui il motto “le invenzioni agli inventori”). Per un approfondimento della disciplina, F. VESSIA, *La riforma della disciplina delle invenzioni accademiche e del settore pubblico: dal professor's privilege alla titolarità istituzionale con un passo del Pnrr*, in *Rivista Orizzonti del diritto commerciale*, n. 3, 2024, 977 ss.

⁵³ Si noti che, in assenza di queste premialità, vi sarebbe il rischio di una fuga di accademici verso il settore imprenditoriale privato, dove, pur non esistendo un regime proprietario individuale dell'invenzione, vi sono, a parità di qualificazione, retribuzioni superiori a quelle applicate in ambito accademico, oltre che più attraenti incentivi. La

Non si fraintenda, però, quanto sopra evidenziato. Tale riflessione non vuole suggerire che il graduale scostamento dello stato dei fatti dalla ragion d'essere dipenda dall'assenza di privilegi o prerogative e che sia opportuno, invece, prevederli. Il punto è un altro.

Lo status del professore universitario dovrebbe riflettere il senso profondo di questa posizione, che è sia ruolo, sia mestiere. Dovrebbe contemplare diritti, doveri e capacità tali da sostenere, con solidità, la missione che la riflessione pedagogica degli ultimi due secoli ha riconosciuto nel ruolo di tale categoria, perché il buon esercizio di questa missione è alla base non solo dello sviluppo complessivo della società ma soprattutto della formazione di generazioni di menti libere e critiche. Lo svilimento, la burocratizzazione, la mercificazione e le altre tendenze esaminate, a cui il corpo accademico è sempre più esposto (e così i corpi di altre istituzioni, a partire da quello della scuola)⁵⁴, costituiscono un grave pericolo per il sistema universitario italiano (demotivando chi è dentro al sistema e alimentando, per i nuovi ingressi, condizioni di selezione al ribasso)⁵⁵ e, più in generale, per il sistema-Paese. Non cogliere il nesso profondo tra tali tendenze e il decadimento sociale e culturale che sta investendo l'intera Nazione, senza intervenire seriamente e con saggezza per operare una inversione di marcia, significa rinunciare al ruolo che lo Stato deve, e può, avere per il benessere e l'emancipazione della collettività⁵⁶.

In questa prospettiva, bisognerebbe avviare una articolata riflessione sulla figura del professore universitario, sul suo ruolo nell'accademia e nella società, sulla rilevanza di questa figura per lo sviluppo del Paese, sul recupero di autorevolezza e prestigio di una tale posizione e delle istituzioni pubbliche della formazione, ai fini di evitare che nuove riforme norma-

verità è che l'università non ha l'assetto di un'impresa (e, del resto, non è questa la sua ragion d'essere).

⁵⁴ Riflessioni, non molto diverse da quelle che riguardano i professori universitari, investono la condizione del corpo scolastico, sebbene le dimensioni di un tale assetto siano molto più estese e complesse.

⁵⁵ La carriera accademica oggi, proprio per le ragioni suesposte, non è più attraente per i giovani laureati con le migliori *performance*.

⁵⁶ Al riguardo, è stato notato come l'indebolimento della libertà e dell'autonomia nel settore universitario rappresenti «un fattore di crisi della coscienza occidentale, dei principi fondamentali che sono alla base del moderno Stato di diritto e della stessa democrazia» e «come più il potere economico e il potere politico sono forti, più diventano insofferenti nei riguardi della funzione critica dell'università e tendono a controllarla o a marginalizzarla». P. PRODI, *Università dentro e fuori*, cit., spec. 9 e 16.

tive aggravino un tale regime e di far tornare tale posizione attraente per i migliori. Nei diari di Albert Einstein, veniva annotato come «l'organizzazione degli intellettuali-professori può essere della massima importanza per tutta la società influenzando sull'opinione pubblica attraverso i mezzi di informazione ed educazione. Il suo compito specifico, infatti, è difendere la libertà accademica, senza la quale è impossibile un sano sviluppo della democrazia»⁵⁷. È venuto il tempo di organizzarsi.

⁵⁷ Una parte dei diari di Einstein è stata pubblicata nel volume A. EINSTEIN, *Pensieri degli anni difficili*, Torino, 1965, 152.

Abstract

L'articolo analizza tre grandi questioni relative allo status del professore universitario. In primo luogo, è richiamata la ragion d'essere del ruolo del professore universitario nella società occidentale. In secondo luogo, sono esaminati quali sono, più specificamente nell'ordinamento italiano, i contenuti principali della disciplina dello status giuridico, inteso come complesso di diritti, doveri, capacità, contemplati dalle norme applicabili alla categoria dei professori universitari. Infine, ci si interroga su quanto lo stato dei fatti riflette lo status giuridico, e quanto quest'ultimo è aderente alla ragion d'essere della figura in esame, anche alla luce delle più recenti tendenze.

The article analyzes three major issues relating to the status of university professors. First, it recalls the rationale for the role of university professors in Western society. Second, it examines the key aspects of the legal status in the Italian legislation, understood as a set of rights, duties, and capabilities applicable to university professors. Finally, it examines the extent to which the current state of affairs reflects the legal status, and how closely the latter aligns with the rationale for the role under consideration, also in the light of recent trends.