

AREA AFFARI LEGALI



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

Alle Presidi/Ai Presidi di Facoltà  
Al Preside della Scuola di Ingegneria aerospaziale  
Al Direttore della Scuola Superiore di Studi Avanzati  
Alle Direttrici/Ai Direttori di Dipartimento  
Alle Direttrici/Ai Direttori dei Centri di Ricerca  
Alle Direttrici/Ai Direttori dei Centri di Ricerca e Servizi  
Alle Direttrici/Ai Direttori dei Centri di Servizi  
Alle Responsabili/Ai Responsabili Amministrativi Delegati di Facoltà, Dipartimenti, Scuole e Centri  
Alle Coordinatrici/Ai Coordinatori degli Uffici di Facoltà  
Al Presidente del Centro InfoSapienza  
Alla Direttrice del Centro InfoSapienza  
Al Presidente del Polo museale Sapienza  
Alla Direttrice del Polo museale Sapienza  
Al Direttore del Sistema Bibliotecario Sapienza  
Alla Presidente del Consiglio tecnico-scientifico SBS  
Agli Uffici della Sicurezza

- Al Capo dell'Ufficio Speciale prevenzione, protezione e alta vigilanza
- Al Direttore del Centro di Medicina Occupazionale
- All'Esperto Qualificato
- Alla Responsabile del Laboratorio chimico per la sicurezza

Al Capo dell'Ufficio Organi collegiali  
All'Ufficio Procedimenti disciplinari  
Alle Direttrici/Ai Direttori Aree Amministrazione Centrale  
e p.c. Al Responsabile Segreteria particolare della Rettrice  
Al Responsabile Segreteria della Direzione Generale

LORO SEDI

**Oggetto: Aggiornamento Linee guida di supporto ai centri di spesa nell'individuazione delle azioni amministrative correttive o preventive a seguito dell'analisi del contenzioso giudiziale.**

Come noto, con circolare prot. n. 0117845 del 27.12.2022 sono state diramate le "Linee guida di supporto ai centri di spesa nell'individuazione delle azioni amministrative correttive o preventive a seguito dell'analisi del contenzioso giudiziale" con riferimento al triennio 2019-2021.



Le Linee Guida diramate con la suddetta circolare sono state elaborate dall'Area Affari Legali nell'ambito dell'obiettivo operativo B.3 "Supporto ai Centri di spesa nell'individuazione delle azioni amministrative correttive o preventive a seguito dell'analisi del contenzioso giudiziale" del Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2022-2024 (ora Obiettivo B.V del PIAO 2024-2026) al fine di fornire un sostegno ai Centri di spesa, mediante l'indicazione di azioni e comportamenti legittimi ed opportuni per orientare correttamente l'attività amministrativa-negoziata delle strutture universitarie e per prevenire l'insorgere delle controversie.

Facendo seguito alle predette Linee guida e nell'ottica del costante supporto ai Centri di spesa nell'individuazione delle azioni amministrative correttive o preventive a seguito dell'analisi del contenzioso giudiziale, l'Area Affari legali ha elaborato un documento di aggiornamento delle Linee guida in questione, che si allega alla presente.

Per ogni eventuale necessità di chiarimento è possibile contattare l'Ufficio contenzioso civile, del lavoro e recupero crediti e i relativi settori ai seguenti recapiti telefonici:

Ufficio contenzioso civile, del lavoro e recupero crediti: 06.4991.0151 (20151)  
Settore Contenzioso Civile, Tributario e Amministrativo Contabile: 06.4969.0338 (20338)  
Settore Contenzioso del Lavoro: 06.4991.0092 (20092)  
Settore Recupero Crediti ed Esecuzione di Provvedimenti Giudiziali: 06.4991.0146 (20146)

L'occasione è gradita per inviare alle SS.LL. i migliori saluti.



#### LA DIRETTRICE GENERALE

Firmato digitalmente da  
**SIMONETTA RANALLI**  
C = IT  
Data e ora della firma: 08/05/2024 17:36:03

Firmato digitalmente da  
**ANDREA BONOMOLO**

Data e ora della firma: 08/05/2024 11:57:58



**AGGIORNAMENTO LINEE GUIDA  
DI SUPPORTO AI CENTRI DI SPESA  
NELL'INDIVIDUAZIONE DELLE AZIONI AMMINISTRATIVE  
CORRETTIVE O PREVENTIVE  
A SEGUITO ANALISI CONTENZIOSO GIUDIZIALE  
NELLE ANNUALITA' 2022 E 2023**



## **I. PREMESSA E SCOPO DEL DOCUMENTO DI AGGIORNAMENTO**

L'Area affari legali è stata istituita con D.D. n. 2475 del 26 luglio 2012 e attivata a decorrere dal 1 dicembre dello stesso anno con competenze, tra l'altro, di gestione del contenzioso e di tutela dei diritti e degli interessi della Sapienza in sede giurisdizionale.

A tal fine l'Area, per la rappresentanza e difesa in giudizio dell'Ateneo, si avvale principalmente dell'Avvocatura interna, mentre in determinate materie implicant preminenti interessi statali ricorre al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato; inoltre, l'Ateneo può avvalersi, in casi del tutto eccezionali e speciali, anche del patrocinio degli avvocati del libero foro.

Con la circolare n. prot. 117845 del 27 dicembre 2022 sono state diramate le "Linee guida di supporto ai Centri di spesa nell'individuazione delle azioni amministrative correttive o preventive a seguito dell'analisi del contenzioso giudiziale". Ciò è avvenuto nell'ambito del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024, in attuazione dell'obiettivo B.3 che ha previsto il supporto ai Centri di spesa nell'individuazione delle azioni amministrative correttive o preventive a seguito dell'analisi del contenzioso giudiziale, mediante la predisposizione di un report relativo al triennio 2019-2021 e la divulgazione di apposite Linee guida.

Tale obiettivo ha avuto come sostanziale finalità quella di fornire un sostegno ai Centri di spesa, mediante l'indicazione di azioni e comportamenti legittimi ed opportuni per orientare correttamente l'attività amministrativa-negoziata delle strutture universitarie e per prevenire l'insorgere delle controversie.

Le suddette Linee guida hanno costituito, pertanto, uno strumento di indirizzo delle determinazioni gestionali che, comunque, rimangono nella esclusiva competenza dei Centri di responsabilità destinatari.

L'esame dell'andamento del contenzioso nelle successive annualità 2022 e 2023 (le già richiamate Linee Guida pubblicate con la suddetta circolare sono state diramate, come già esposto, all'esito dell'esame dell'andamento del contenzioso nel triennio 2019-2021) ha consentito di evidenziare un netto miglioramento della performance dell'azione amministrativa conseguito anche con il venir meno di soccombenze giudiziali nell'ambito dei contenziosi incardinati nelle specifiche materie oggetto delle precedenti Linee Guida.

Ciò nondimeno, in un'ottica proattiva e propositiva di gestione del contenzioso, si ritiene di dover rappresentare come l'esame dell'andamento del contenzioso, in particolare, dell'annualità 2023 abbia consentito di evidenziare alcuni modelli di azione (amministrativa) meritevoli di essere posti in risalto come best practice da seguire nella gestione dei procedimenti amministrativi.



## **II. MODELLI DI AZIONE AMMINISTRATIVA RITENUTI LEGITTIMI IN SEDE GIUDIZIALE E BEST PRACTICE DA ADOTTARE E/O PERPETUARE**

Alla luce di quanto emerso dall'analisi del report dei contenziosi relativi al biennio 2022-2023 si evidenziano, di seguito, alcuni modelli di azione amministrativa ritenuti legittimi in sede giudiziale o comunque resisi necessari alla luce dei nuovi orientamenti giurisprudenziali emersi in materia e di cui, pertanto, si ritiene di dover segnalare l'opportunità della loro adozione o comunque perpetuazione quali *best practice*.

Gli ambiti di riferimento sono i seguenti:

- A. rapporti tra amministrazione e soggetti privati. In particolare, i principi della collaborazione e della buona fede;
- B. il procedimento disciplinare nei confronti del personale docente e la tempistica nel rispetto degli obblighi di segnalazione dei fatti potenzialmente rilevanti;
- C. il procedimento amministrativo e la sua necessaria conclusione anche in assenza della ricezione dei pareri eventualmente richiesti in sede di istruzione dello stesso;
- D. l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e i relativi termini temporali.

### **A. RAPPORTI TRA AMMINISTRAZIONE E SOGGETTI PRIVATI. IN PARTICOLARE, I PRINCIPI DELLA COLLABORAZIONE E DELLA BUONA FEDE**

Si ritiene di dover segnalare come nell'ambito della giurisprudenza sempre più, nel vagliare la legittimità dell'azione amministrativa, l'attenzione viene ad essere focalizzata sul rispetto dei principi della collaborazione e del rispetto della buona fede nei rapporti tra i soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo.

Tali principi, seppur già affermatisi in precedenza in sede pretoria, sono stati cristallizzati nella legge 8 agosto 1990, n. 241 attraverso l'inserimento nel relativo art. 1 del comma 2-bis che espressamente statuisce che "i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede".

Alla luce di tale cristallizzazione, la giurisprudenza ha richiamato l'attenzione, per quanto in questa sede rileva, anche sulla necessità che la comunicazione dell'avvio del procedimento debba avvenire non solo in tutti i procedimenti i cui possibili provvedimenti finali possano avere incidenza sulle situazioni giuridiche dei soggetti



privati negli stessi coinvolti (con la sola eccezione di quelli aventi natura vincolata non solo nel loro avvio ma anche nel relativo esito) ma, altresì, venga ad essere redatta in modo tale da consentire – con l'indicazione, nella comunicazione, di puntuali elementi sul tema dello specifico procedimento - l'effettiva eventuale partecipazione del privato all'azione amministrativa, indicando, inoltre, un termine entro il quale il soggetto così informato possa formulare anche eventuali osservazioni. La comunicazione dell'avvio del procedimento, pertanto, deve essere redatta con elementi tali da non presentarsi, per usare un'espressione del massimo consesso della giustizia amministrativa, come una "scatola vuota", seppur eventualmente formalmente rispettosa dell'art. 7 della legge 8 agosto 1990, n. 241.

## **B. IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE NEI CONFRONTI DEL PERSONALE DOCENTE UNIVERSITARIO E LA TEMPISTICA NEL RISPETTO DEGLI OBBLIGHI DI SEGNALAZIONE DEI FATTI POTENZIALMENTE RILEVANTI**

Il giudice amministrativo, in alcune pronunce, ha evidenziato come la decorrenza dei termini per l'eventuale avvio del procedimento disciplinare avviene da quando la notizia di potenziale rilievo al riguardo perviene agli organi specificatamente deputati a tale avvio.

Tuttavia, in altre pronunce, facendo leva sul dato letterale che, per i procedimenti disciplinari che riguardano il personale docente, fa riferimento genericamente al "Rettore" (art. 10, comma 2, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 : "*l'avvio del procedimento disciplinare spetta al rettore ...entro trenta giorni dal momento della conoscenza dei fatti*"), il giudice amministrativo ha fatto riferimento, ai fini della suddetta decorrenza, al momento in cui il fatto di potenziale rilevanza disciplinare è venuto a conoscenza non dell'organo competente ad eventualmente promuovere l'azione disciplinare ma, più in generale, dell'Università e di una sua qualsivoglia struttura.

Ciò con la conseguenza che, in talune pronunce, l'avvio dell'azione disciplinare nei confronti di soggetti appartenenti al personale docente, seppur effettuato nel rispetto dei suddetti 30 giorni dall'organo competente, è stato ritenuto tardivo perché quando tale organo ha così proceduto erano già decorsi più di 30 giorni dal momento in cui la struttura segnalante ne era venuta a conoscenza.

Il tema del *dies a quo* dal quale far decorrere il termine per l'avvio del procedimento disciplinare (ossia se dalla data della ricezione della segnalazione dei fatti potenzialmente rilevanti da parte dell'organo deputato al suo eventuale avvio oppure da quella della conoscenza di tali fatti da parte della struttura) costituisce oggetto di



orientamenti contrastanti, come dato atto da una recente pronuncia del Consiglio di Stato. Per cui si ritiene utile richiamare l'attenzione sull'opportunità che le singole strutture che dovessero venire a conoscenza di circostanze di potenziale rilevanza disciplinare provvedano prontamente alla raccolta della relativa documentazione e alla segnalazione delle stesse circostanze agli organi deputati a valutarne la relativa rilevanza ai fini dell'eventuale avvio dell'azione disciplinare.

### **C. L'OBBLIGO DI CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO A PRESCINDERE DALLA RICEZIONE DEI PARERI EVENTUALMENTE RICHIESTI IN SEDE ISTRUTTORIA**

Già nell'originaria edizione delle Linee Guida (diramate con la circolare n. prot. 117845 del 27 dicembre 2022) si era provveduto ad evidenziare come la richiesta di eventuali pareri da parte delle strutture che hanno competenze gestionali nelle varie materie che, di volta in volta, vengono in rilievo non esimesse le stesse dall'obbligo di definire, nei tempi al riguardo previsti, il procedimento amministrativo nell'ambito del quale le richieste di parere sono state formulate anche qualora tale parere non devesse essere reso.

La giurisprudenza più recente ha evidenziato come la novella normativa intervenuta con la nuova formulazione dell'art. 16 della legge 8 agosto 1990, n. 241 abbia cristallizzato il suddetto preesistente orientamento giurisprudenziale, rendendo, pertanto, anche normativamente previsto l'obbligo di conclusione del procedimento pur nelle ipotesi in cui la relativa istruttoria preveda l'acquisizione di pareri obbligatori o, comunque, induca il relativo responsabile, per ragioni di complessità o specificità, alla richiesta di pareri facoltativi.

In ogni caso, dunque, il procedimento amministrativo deve concludersi e la struttura che ha capacità gestionale deve determinarsi, pena il formarsi del silenzio c.d. inadempimento ed eventuali responsabilità per i danni che il ritardo dovesse aver arrecato, soprattutto, nei procedimenti ad istanza di parte.

### **D. L'ESECUZIONE DEI PROVVEDIMENTI GIURISDIZIONALI E I RELATIVI TERMINI TEMPORALI**

L'esecuzione delle decisioni giurisdizionali sfavorevoli deve avvenire in tempi ragionevoli e correlati a quelli previsti per i singoli procedimenti amministrativi di cui tale esecuzione dovesse determinare la necessità di avvio. Ciò non solo qualora tale esecuzione comporti obbligazioni pecuniarie e, quindi, il pagamento di somme di denaro (nella cui ipotesi soccorre il dato normativo – tuttora vigente – del D.L. 31



dicembre 1996 che, all'art. 14, prevede un termine massimo di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo) ma anche nell'ipotesi in cui tale esecuzione si concreti e determini l'adozione di atti amministrativi (a titolo esemplificativo, di c.d. ricostruzione di una carriera a seguito del riconoscimento, in sede giudiziale, di pregressi periodi di servizio prima, al riguardo, non computati).

8 maggio 2024