

AREA AFFARI LEGALI



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

## **LINEE GUIDA DI SUPPORTO AI CENTRI DI SPESA NELL'INDIVIDUAZIONE DELLE AZIONI AMMINISTRATIVE CORRETTIVE O PREVENTIVE A SEGUITO DELL'ANALISI DEL CONTEZIOSO GIUDIZIALE**

**Sapienza Università di Roma**  
**Area Affari Legali**  
**Ufficio Contenzioso Civile del Lavoro e Recupero Crediti**  
**Settore Contenzioso Civile Tributario e Amm.vo Cont.**  
**CF 80209930587 – PI 02133771002**  
**Avv. Alfredo Fava**  
**P.le Aldo Moro 5 – 00185 Roma**  
tel. 06.4991.0157 – fax 06.49910344  
e-mail [alfredo.fava@uniroma1.it](mailto:alfredo.fava@uniroma1.it)



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

L'Area affari legali è stata istituita con D.D. n. 2475 del 26.7.2012 e attivata a decorrere dall'1.12.2012 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 implicanti 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.

L'Area affari legali si articola in due Uffici: l'Ufficio contenzioso civile, del lavoro e recupero crediti e l'Ufficio affari penali, disciplinari e contenzioso studenti, entrambi dotati di personale iscritto all'albo speciale dell'Ordine degli avvocati di Roma e di personale amministrativo.

Ciò premesso, nell'ambito del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2022-2024, l'obiettivo B.3 prevede 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.

L'obiettivo in questione, all'esito di una approfondita analisi del contenzioso giudiziale relativo al triennio 2019-2021 e delle varie criticità emerse, intende fornire un sostegno ai Centri di spesa, mediante l'indicazione di azioni e comportamenti legittimi ed opportuni per orientare correttamente l'attività amministrativa-negoziante delle strutture universitarie e per prevenire l'insorgere delle controversie.

In questo senso, le Linee guida rappresentano uno strumento di indirizzo delle determinazioni gestionali che restano, comunque, nella esclusiva competenza dei Centri di responsabilità destinatari.

## **II. REPORT DEI CONTENZIOSI RELATIVI AL TRIENNIO 2019-2021 E INDIVIDUAZIONE DELLE CRITICITÀ**

Sotto il profilo metodologico, si è innanzitutto proceduto ad una ricognizione di tutti i contenziosi incardinati nel triennio 2019-2021 nonché a una loro reportistica, suddivisa per materia e per ciascuna annualità.

Successivamente a tale attività, si è proceduto all'individuazione e all'analisi delle ragioni di fatto e di diritto poste a base delle decisioni giurisdizionali che, seppur costituiscono una percentuale minore rispetto alle cause con esito favorevole, hanno dato luogo a soccombenze giudiziali dell'Università.



La disamina delle decisioni ha riguardato anche le cause conclusesi con esito positivo per l'Ateneo, al fine - sempre nell'ottica proattiva - di evidenziare eventuali *best practice* da segnalare nelle Linee guida in questione.

A tale ultimo riguardo, difatti, sono emerse utili indicazioni, a prescindere dall'esito positivo delle cause, ottenuto, più che altro, perché controparte non ha provato i fatti costitutivi dell'azione, o ha adottato un'errata impostazione giuridica o, perfino, è incorsa in prescrizioni del diritto o decadenze processuali.

Più in particolare, per l'anno 2019 sono state esaminate n. 426 cause, nel 2020 n. 507 e nel 2021 n. 358, in materia di contenzioso civile, amministrativo, del lavoro, studenti e recupero crediti.

I contenziosi sono stati scrutinati in ragione dell'oggetto del contendere, nonché tenendo conto della tipologia del patrocinio, la provenienza e il valore.

Dall'esame specifico dei procedimenti e delle decisioni, sono emerse alcune criticità nei seguenti tipi di contenzioso avente ad oggetto:

- a) incarichi di lavoro autonomo conferiti "di fatto" dai Direttori di Centri di spesa o da docenti;
- b) debiti contratti da un Centro interuniversitario, con l'utilizzo della medesima partita IVA e codice fiscale di Sapienza, quale Università associata ospitante la sede amministrativa;
- c) atti di cessione dei crediti vantati da terzi verso Sapienza;
- d) sinistri avvenuti all'interno della città universitaria per danni causati a beni universitari da terzi nella conduzione di veicoli;
- e) lavoro subordinato, mansioni superiori, demansionamento e mobbing in ambito di rapporti di lavoro contrattualizzato del personale tecnico-amministrativo;
- f) procedure concorsuali di selezione del personale ed esecuzione delle relative decisioni giurisdizionali sfavorevoli;
- g) recuperi crediti.

### **III. CRITICITA' RILEVATE E MISURE CORRETTIVE / PREVENTIVE**

Alla luce di quanto emerso dall'analisi del report dei contenziosi relativo al triennio 2019-2021 si evidenziano, di seguito, le criticità rilevate per singole tipologie di



contenzioso sopra indicate e i corrispondenti suggerimenti per prevenire i contenziosi.

***Incarichi di lavoro autonomo conferiti “di fatto” dai Direttori di Centri di spesa o da docenti.***

Trattasi di cause promosse contro Sapienza da terzi che hanno ricevuto incarichi di lavoro autonomo, sostanzialmente di fatto e senza l'adozione della procedura di selezione e formalizzazione contrattuale del rapporto. Nella specie, i contenziosi sono stati attivati da terzi al fine di ottenere il corrispettivo, mai pagato dal Centro di spesa, per attività di docenze o tutoraggi.

La difesa di Sapienza ha eccepito la nullità dei contratti perché contrari a norme imperative di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego), ma il giudice adito, condannando l'Amministrazione, ha applicato il principio di diritto secondo cui, anche in ipotesi di nullità dei contratti, al soggetto incaricato o prestatore di lavoro spetta comunque, ai sensi dell'art. 2126 c.c., la retribuzione per un'attività professionale prestata, fermo restando il diritto dei lavoratori autonomi di agire ex art. 2041 c.c., per arricchimento ingiustificato della P.A. L'Area affari legali ha raggiunto transazioni con le controparti, riuscendo ad evitare maggiori aggravii di spesa, e proceduto alla segnalazione agli organi competenti per le responsabilità disciplinari ed erariali.

Relativamente a questa tipologia di contenzioso, occorre che i Centri di spesa prestino attenzione nel verificare che vengano rispettate le norme di legge e regolamentari sulle procedure selettive volte al conferimento di incarichi di lavoro autonomo e che, soprattutto, venga sempre verificata la copertura di budget e il contratto venga sottoscritto tra le Parti. Occorre superare le criticità evidenziate da tali conferimenti di “fatto”, formalizzati con atti sottoscritti solo dal Direttore del Centro, senza rispetto della procedura dettata dai regolamenti ed in particolare in difetto di:

- richiesta di disponibilità interna di personale Sapienza a svolgere le docenze;
- pubblicità delle procedure di selezione;
- valutazione comparativa tramite valutazione dei curricula presentati dai candidati;
- una relazione che giustifichi il ricorso a consulenze esterne;
- trasparenza nelle procedure di affidamento;
- pubblicazione sul Portale Trasparenza;
- formalizzazione degli atti con apposizione di protocollo;
- stipula del relativo contratto.



***Debiti contratti da un Centro interuniversitario, con l'utilizzo della medesima partita IVA e codice fiscale di Sapienza, quale Università associata ospitante la sede amministrativa.***

Trattasi di cause promosse contro Sapienza sull'erroneo presupposto che il Centro interuniversitario (nello specifico del CIRPS), avendo utilizzato la medesima partita IVA e codice fiscale di Sapienza, fosse un'articolazione interna di quest'ultima, con la conseguenza che l'Ateneo dovesse rispondere dei debiti contratti dal medesimo Centro. I contenziosi hanno avuto quasi tutti esito favorevole per l'Ateneo, dal momento che i giudici aditi hanno accolto la difesa dell'avvocatura interna di ARAL, diretta a dimostrare la diversità soggettiva tra Sapienza, come Ateneo che insieme ad altri enti era uno degli associati del Centro, e quest'ultimo. La principale criticità riscontrata è stata rilevata nel fatto che il Centro interuniversitario ha utilizzato logo, partita IVA e codice fiscale dell'Ateneo, pur avendo distinta personalità giuridica da quest'ultimo, così ingenerando, nei terzi, confusione sul soggetto che dovesse rispondere patrimonialmente in caso di inadempimento. Siffatta criticità, soltanto in un caso su circa trenta contenziosi, ha indotto il giudice adito a ritenere colpevole il comportamento di Sapienza per aver tollerato l'utilizzo da parte del Centro interuniversitario del codice fiscale, partita IVA, e-mail, locali, logo e carta intestata di Sapienza.

***Atti di cessione dei crediti vantati da terzi verso Sapienza.***

Trattasi di cause promosse da Istituti bancari, nella qualità di cessionari di crediti ceduti da fornitori di Sapienza, che ha assunto quindi la veste di "debitore ceduto". I contenziosi hanno avuto quasi tutti esito favorevole all'Ateneo; ciò nonostante, dall'istruttoria delle cause sono emerse alcune criticità consistenti nella difficoltà ad individuare le fatture cedute allorché queste si riferivano non già all'Amministrazione centrale ma ad articolazioni interne (Dipartimenti ed altri Centri di spesa), con il rischio di non poter articolare una efficace strategia difensiva da parte di ARAL. Inoltre, si è rilevato che, laddove vi erano delle contestazioni da muovere ai crediti oggetto di cessione, esse non sono state sempre tempestivamente effettuate dalle strutture interessate dopo la notifica degli atti, oltre al fatto che una volta pervenute le cessioni all'Amministrazione centrale, l'incertezza nell'individuazione del Centro di spesa, a cui si riferivano le fatture cedute, ha aumentato il rischio di effettuare il pagamento dei titoli alla società cedente anziché al cessionario.

Inoltre, gli operatori di Sapienza addetti al pagamento dovrebbero prestare attenzione all'IBAN indicato nell'atto di cessione e nella fattura da pagare, al fine di verificare se esso coincida con quello della cessione e sia intestato alla Cessionaria. Infine, è doveroso controllare se sussistano ragioni di opposizione alla cessione,



procedendo ad eccepire al Cessionario le eccezioni che si sarebbero dovute sollevare contro il Cedente.

***Sinistri avvenuti all'interno della città universitaria per danni causati a beni universitari da terzi nella conduzione di veicoli.***

Trattasi di azioni che Sapienza deve promuovere contro terzi soggetti per danni causati da questi a beni e strutture dell'Ateneo durante la circolazione di veicoli all'interno della Città universitaria (ad esempio alle sbarre dei varchi di entrata/uscita, a colonnine e muri etc.). L'attivazione di questi eventuali contenziosi necessita di un'accurata e circostanziata prova del danno. Le criticità riguardano l'estrema difficoltà delle strutture universitarie a fornire la documentazione specifica sulla prova dei fatti, sulle riparazioni delle cose danneggiate e, soprattutto, sull'entità del danno; spesso, difatti, la ditta che provvede alla riparazione dei danni emette una fattura per diversi lavori effettuati, da cui è difficile estrapolare il costo specifico delle riparazioni da addebitare al danneggiante per il sinistro per cui si pretende il risarcimento dei danni.

Sarebbe "buona pratica" che, quando si verifica un sinistro per responsabilità di terzi, fossero effettuati subito accurati rilievi fotografici sullo stato dei luoghi e una relazione sull'accaduto, procedendo, prima possibile, al ripristino di eventuali beni mobili ed immobili danneggiati. Sarebbe altresì "buona pratica" che le Aree competenti individuassero dei responsabili del procedimento con il compito, in fase stragiudiziale: I) di quantificare e documentare i danni subiti da Sapienza (tramite acquisizioni di verbali e testimonianze, rilievi fotografici, ricevute e/o fatture); II) formulare in sede stragiudiziale la richiesta di risarcimento ai terzi responsabili e alle loro Compagnie di assicurazione per la responsabilità civile auto (RCA); III) effettuare il monitoraggio della pratica, procedendo ad interrompere con atti idonei la prescrizione; IV) rimettere la pratica ad ARAL, per l'azione giudiziaria, in caso di inadempimento nel procedere al risarcimento da parte della Compagnia assicurativa.

***Lavoro subordinato, mansioni superiori, demansionamento e mobbing in ambito di rapporti di lavoro contrattualizzato del personale tecnico-amministrativo.***

Trattasi di cause promosse da dipendenti universitari per mansioni superiori, sul presupposto di aver ricevuto "di fatto" disposizioni di svolgere mansioni superiori rispetto a quelle previste dalla qualifica di inquadramento. Ed ancora, trattasi di azioni promosse da dipendenti che, lamentando di non svolgere le mansioni e i compiti previsti dalla propria qualifica d'inquadramento o addirittura di essere vittima



di comportamenti mobbizzanti da parte di superiori gerarchici e docenti, chiedono la condanna di Sapienza al pagamento in loro favore di ingenti somme a titolo risarcitorio. Infine, sono da segnalare i contenziosi promossi da chi, pur avendo ricevuto un incarico formale di lavoro autonomo, si duole di aver svolto lavoro di natura subordinata, con conseguente pretesa di aver diritto a ricevere differenze retributive tra quanto effettivamente percepito e quanto previsto dai Contratti Collettivi nazionali di categoria, con regolarizzazione previdenziale.

Ebbene, anche in caso di esito favorevole delle cause, dall'istruttoria processuale sono emerse situazioni critiche che, in futuro, potrebbero pregiudicare l'esito dei contenziosi con conseguente dovere di accertare eventuali responsabilità erariali. Ci si riferisce, in particolare, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dipartimentale e delle articolazioni interne di Sapienza, all'assenza di precisi atti organizzativi che indicano in maniera chiara l'inserimento organico del personale negli Uffici e i compiti assegnati alle risorse umane, in ragione della qualifica d'inquadramento.

Ancora, è emerso in alcuni casi che dinanzi a comportamenti di "rifiuto" di svolgere i compiti assegnati, o di negligente indisponibilità a svolgerli con la dovuta diligenza, i responsabili delle strutture preferiscano non procedere ad alcuna contestazione, omettendo di invitare fermamente i dipendenti a svolgere il loro lavoro e, laddove vi siano i presupposti, non attivano i dovuti procedimenti disciplinari. Ciò, paradossalmente, ingenera nei dipendenti stessi l'idea di essere "vittime" dell'Amministrazione che, a loro dire, non li mette in condizione di lavorare e di svolgere le funzioni proprie della loro categoria di appartenenza, cosicché i medesimi agiscono per risarcimento dei danni da "demansionamento", lamentandosi di subire pregiudizio non solo economico ma anche di stress psichico.

Da ultimo, è emerso che, nonostante la natura dell'incarico formale conferito di lavoro autonomo occasionale, alcuni responsabili, contrariamente alla disciplina propria della natura autonoma della prestazione di lavoro, chiedono che il lavoratore esegua precisi ordini di servizio, sia sottoposto ad orari di lavoro rigidi e sia assoggettato in genere a direzione gerarchica; anche tale comportamento ingenera contenzioso in sede giurisdizionale.

Si consiglia ai responsabili di struttura, con compiti di gestione del personale e di coordinamento, di prestare la massima attenzione nella fase di assegnazione di mansioni al personale in carico, affinché queste ultime siano conformi e coerenti con quelle previste dalla categoria propria dei dipendenti destinatari. Il controllo sulla corrispondenza tra le mansioni esercitate in concreto dal dipendente e quelle previste dalla declaratoria contrattuale di appartenenza, seppur con la necessaria elasticità, deve essere compiuto ex ante, e cioè prima della concreta assegnazione



dei compiti. Un comportamento difforme potrebbe determinare l'incardinazione di contenziosi per mansioni superiori o demansionamento e costituire fonte di responsabilità erariale.

Si suggerisce di documentare con atti organizzativi e specifici ordini scritti i compiti assegnati al personale e di effettuare controlli sul regolare svolgimento degli stessi. In caso di "resistenza" o manifestazione di "negligenza" da parte del dipendente nell'esecuzione delle funzioni assegnate, si dovrà procedere, persistendo il comportamento illegittimo del lavoratore, a contestazioni per scritto, anche via e-mail, con il fine di preconstituirsì una prova in caso di contenzioso, nonché ad attivare il procedimento disciplinare.

Infine, si dovrà evitare, nella gestione di rapporti di natura autonoma, di adottare disposizioni datoriali tipiche del lavoro subordinato, ovverosia la soggezione ad ordini e direttive del datore di lavoro (eterodirezione), il vincolo di orario determinato e la sottoposizione al controllo (assenza di autonomia), nonché l'inserimento organico nella struttura del datore del lavoro (assenza di organizzazione autonoma del lavoro).

***Procedure concorsuali di selezione del personale ed esecuzione delle relative decisioni giurisdizionali sfavorevoli.***

Trattasi di cause di vario genere promosse da docenti e ricercatori in materia concorsuale per ottenere l'adozione o la modifica o l'annullamento da parte dell'Amministrazione di atti, che si assumono dovuti, riguardanti la gestione del rapporto e la carriera del personale docente. Nell'ambito delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale (docente e contrattualizzato), in taluni contenziosi, con esito negativo, è emerso che gli uffici competenti non hanno esaustivamente compiuto un controllo della regolarità formale degli atti prima di procedere all'approvazione degli stessi.

Inoltre, le comunicazioni dell'Amministrazione agli interessati, soprattutto qualora abbiano ad oggetto provvedimenti, atti, notizie che possono incidere sulla loro sfera giuridica soggettiva, devono avvenire sempre in modo formale mediante operazioni di protocollo e tale da consentirne la verifica, in termini certi, del loro recepimento da parte del destinatario. A tale riguardo, si raccomanda, anche per ragioni di celerità ed economicità, l'utilizzo dello strumento della posta elettronica certificata o, in alternativa, quello della raccomandata con avviso di ricevimento. La previsione di strumenti di comunicazione diversi, come ad esempio la posta elettronica istituzionale ordinaria, seppure eventualmente contemplati al riguardo in atti generali





dell'Amministrazione (come, a titolo esemplificativo, i regolamenti e/o bandi di concorso), non garantisce il vaglio dell'attività amministrativa in sede giurisdizionale in termini di legittimità perché tale previsione, a fronte di strumenti come P.E.C. e raccomandata A.R., che garantiscono certezza circa la sorte della comunicazione, potrebbe apparire irragionevole e, quindi, illegittima.

Nell'ambito delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale (docente e contrattualizzato), seppur sia noto l'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui *“le valutazioni della Commissione giudicatrice di un concorso a pubblici impieghi sono espressione di un'ampia discrezionalità censurabile, quindi, in sede giurisdizionale, solo in presenza di valutazioni manifestamente incoerenti o irragionevoli, tali essendo esclusivamente quelle che emergono dall'esame della documentazione con assoluta immediatezza”* (cfr. *ex multis*, T.A.R. Lazio, Sezione Terza, 3 febbraio 2021, n. 1382), l'organo deputato all'approvazione dei relativi atti e, soprattutto, gli uffici che lo assistono nella gestione e istruttoria del procedimento e di tale eventuale approvazione, devono, seppure nei suddetti limiti, compiere un rigoroso controllo della regolarità formale degli atti prima di procedere all'approvazione degli stessi, potendo, in casi di esito negativo di tale accertamento, anche inviare nuovamente gli atti all'organo giudicante al fine di un eventuale supplemento di motivazione.

### ***Recuperi crediti.***

Trattasi di azione di recupero crediti, nell'ambito dell'attività per conto terzi di ricerca a fronte di un corrispettivo, vantati da Centri di spesa verso società ed enti. Nel corso delle azioni di recupero sono emerse criticità sotto il profilo probatorio, attesa la difficoltà per Sapienza nell'assolvere all'onere di dimostrare l'adempimento da parte delle strutture universitarie agli obblighi contrattuali. In particolare, le strutture universitarie, in alcune cause, non sono riuscite a documentare rigorosamente per iscritto le fasi di esecuzione del contratto da parte dei responsabili della ricerca e, soprattutto, la fase finale di consegna dei “risultati” della ricerca commissionata dalle società terze. A ciò si aggiunga il fatto che i referenti delle strutture universitarie, dinanzi a inadempienze o resistenze dell'altro contraente, non hanno proceduto, in via cautelare, alle dovute contestazioni per iscritto. In effetti, seppure in rari casi, vi sono state anche interruzioni della prescrizione e contestazioni solo per e-mail e verbali, privi di valore probatorio.

Si raccomanda alle strutture universitarie interessate e, nello specifico, ai responsabili scientifici dei contratti di ricerca, di adottare tutto quanto necessario per



documentare rigorosamente per iscritto le fasi di esecuzione del contratto e, in particolare, la fase finale di consegna dei “risultati” della ricerca, così da poter dimostrare l’esatto adempimento da parte della struttura universitaria, con conseguente diritto ad esigere il corrispettivo per l’attività svolta. I referenti delle strutture universitarie, poi, hanno il dovere istituzionale, in caso di inadempienze o resistenze dell’altro contraente, a procedere alle dovute contestazioni per iscritto, tramite posta elettronica certificata o raccomandata A.R., preconstituendosi prove favorevoli in caso di contenzioso. Infine, in ragione della natura del credito, si dovrà procedere, con gli idonei atti interruttivi sopra menzionati, a rinnovare la richiesta di pagamento di fatture, interrompendo validamente la prescrizione. In proposito, si rinvia al formulario disponibile sulla pagina web dell’ Area affari legali ([https://www.uniroma1.it/sites/default/files/field\\_file\\_allegati/formulario\\_def\\_20.10.2021\\_1\\_def.pdf](https://www.uniroma1.it/sites/default/files/field_file_allegati/formulario_def_20.10.2021_1_def.pdf)).