

**ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE**  
**PER IL LAZIO – SEDE DI ROMA**  
**RICORSO CON RICHIESTA DI ISTANZA CAUTELARE**  
**ARTT. 55 E 56 CPA**

**PER**

| <b>COGNOME</b> | <b>NOME</b> |                  |
|----------------|-------------|------------------|
| Ansini         | Nadia       | NSNDA71M59H501E  |
| Bardati        | Flaminia    | BRDFMN68E54H501W |
| Betti          | Fabio       | BTTFBA61L26H501R |
| Boccaletti     | Chiara      | BCCCHR67H68A944L |
| Borgia         | Emanuela    | BRGMNL71A61H501Q |
| Bravi          | Paolo       | BRVPLA74T12A271V |
| Brezzi         | Alessandra  | BRZLSN68C67H501R |
| Cantoni        | Paola       | CNTPLA65D70H501C |
| Caputo         | Viviana     | CPTVVN74B47H501K |
| Caravale       | Barbara     | CRVBBR71C60H501W |
| Cavarretta     | Elena       | CVRLNE79L67H501M |
| Cenci          | Giovanni    | CNCGNN68B10F839F |
| Cestari        | Vincenzo    | CSTVCN59S17H501S |
| Chimenti       | Isotta      | CHMSTT81M60E202K |
| Cianfrani      | Antonio     | CNFNTN80L23E335A |
| Coletti        | Dario       | CLTDRA71A01E472H |
| Di Bartolomeo  | Giovanni    | DBRGNN69R23H501M |
| Franceschetti  | Laura       | FRNLRA73R59A269Z |
| Grassi         | Fabio       | GRSFBA63S26H501M |
| Habib          | Emanuele    | HBBMNL76M19A944C |
| Keidan         | Artemij     | KDNRMJ77B20Z135H |
| Locatelli      | Stefano     | LCTSFN78E12G856T |
| Marandola      | Marzia      | MRNMRZ75D45H501K |
| Menichelli     | Francesco   | MNCFNC76P26H501W |

|            |             |                  |
|------------|-------------|------------------|
| Milasi     | Luca        | MLSLCU78S26H501V |
| Papinutto  | Mauro Lucio | PPNMLC74A18F205R |
| Passarelli | Gianluca    | PSSGLC76H24D086T |
| Poggi      | Antonella   | PGGNNL76L71H501S |
| Pollo      | Simone      | PLLSNF71T29L219Y |
| Rinaldi    | Arianna     | RNLRNN78A57L719R |
| Rosa       | Alessandro  | RSOLSN80C31H282V |
| Trombetta  | Beniamino   | TRMBMN77S16H501X |
| Ventura    | Rossella    | VNTRSL72D57F158Y |

rappresentati e difesi dagli Avv. Valentina Piraino (cf. PRNVNT80H41H501E – pec: [valentinapiraino@ordineavvocatiroma.org](mailto:valentinapiraino@ordineavvocatiroma.org)) e Antonino Grillo ( GRLNNN89T16E974Z – pec: [antoninogrillo89@pec.it](mailto:antoninogrillo89@pec.it)), fax 0669457153 ed elettivamente domiciliati presso lo studio della prima in Roma, via Rodolfo Lanciani 69, giusta procura in calce al presente atto, su foglio separato

**-RICORRENTE**

## **CONTRO**

- Sapienza Università di Roma – Piazzale Aldo Moro 5, 00185 Roma, CF 80209930587, in persona del rappresentante legale pro tempore la Rettrice Antonella Polimeni, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è elettivamente domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12, 00186, pec: [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);
- Sapienza Università di Roma – Piazzale Aldo Moro 5, 00185 Roma, CF 80209930587, Area Risorse Umane, Settore Stato Giuridico ed Economico Personale Docente, in persona del rappresentante legale pro tempore la Rettrice Antonella Polimeni, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è elettivamente domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12, 00186, pec: [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)
- Consiglio di Amministrazione della Sapienza Università di Roma, nella persona della Presidente pro tempore Antonella Polimeni, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è elettivamente domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12, 00186, pec: [ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

- **-RESISTENTI**

### **NONCHÉ NEI CONFRONTI di**

- Baldiani Aldo, via Giannutri, 00141 Roma(RM)
- Consolo Claudio, Corso vittorio Emanuele II, 141, 00186 Roma(RM)
- De Bonis Valeria, Via O. Respighi 6, 05100 Terni(TR)

Nonché di tutti i Docenti che potrebbero subire un pregiudizio, in virtù dell'accoglimento del presente ricorso

**controinteressati**

### **PER L'ANNULLAMENTO, PREVIA SOSPENSIONE**

- Dei seguenti provvedimenti, Tutti aventi ad oggetto la "Riattribuzione compenso una tantum all'art. 1, comma 629, Legge n. 205/2017" e notificati tra il 24 e il 27 settembre:  
prot n. 0074804 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Borgia Emanuela  
prot. n. 0074958 del 24/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Cestari Vincenzo  
prot. n. 0075533 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Trombetta Beniamino  
prot. n. 0074917 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof. Caravale Barbara  
prot n. 0074819 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Brezzi Alessandra  
prot. n. 0075452 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Locatelli Stefano  
prot. n. 0074960 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa. Franceschetti Laura  
prot. n. 0074834 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa. Ansini Nadia  
prot. n. 0074873 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Chimenti Isotta  
prot. n. 0075336 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Habib Emanuele  
prot. n. 0074946 del 24/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Cenci Giovanni  
prot. n. 0075264 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Passarelli Gianluca  
prot. n. 0075662 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Rosa Alessandro  
prot. n. 0074991 del 24/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Di Bartolomeo Giovanni  
prot. n. 0074888 del 24/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Cantoni Paola  
prot. n. 0075446 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Pollo Simone Flaviano

prot. n. 0075555 del 27/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Ventura Rossella  
prot. n. 0074851 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Bardati Flaminia  
prot. n. 0075379 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Keidan Artemij  
prot. n. 0075260 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Milasi Luca  
prot. n. 0074898 del 24/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Coletti Dario  
prot. n. 0074910 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Caputo Viviana  
prot. n. 0074796 del 24/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Boccaletti Chiara  
prot. n. 0075621 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Papinutto Mauro Lucio  
prot. n. 0075445 del 27/09/2021 emesso nei confronti della Alla Prof.ssa Poggi Antonella  
prot. n. 0074939 del 24 /09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Cavaretta Elena  
prot. n. 0075650 del 27/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Rinaldi Arianna  
prot. n. 0074815 del 24/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Bravi Paolo  
prot. n. 0075197 del 27/09/2021 emesso nei confronti della Prof.ssa Marandola Marzia  
prot. n. 0075267 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Grassi Fabio  
prot. n. 0074871 del 24/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Betti Fabio  
prot. n. 0075233 del 27/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Menichelli Francesco  
prot. n. 0074876 del 24/09/2021 emesso nei confronti del Prof. Cianfrani Antonio

- Del D.R. n. 2488/2021 del 23.09.2021, notificato contestualmente ai sopra citati provvedimenti il 24/27 settembre 2021;
- Del D.R. n. 2237/2021 del 05.08.2021, notificato contestualmente ai sopra citati provvedimenti il 24/27 settembre 2021;
- E per quanto occorrer possa ,della la D.D. n. 48/2020 del 10.01.2020 con la quale è stato costituito il Gruppo di lavoro; la delibera n. 165/21 del 27.05.2021 del C.d.A. ; la delibera n. 233/21 del 22.07.2021 del C.d.A.;
- nonche di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale anche di estremi ignoti che sin d'ora ci si riserva d'impugnare

**IN FATTO**

- 1) Gli odierni ricorrenti sono tutti docenti universitari nel ruolo di ricercatori, professori di prima e di seconda fascia, dipendenti dell'Università La Sapienza di Roma e sono stati tutti destinatari di una somma a titolo di una tantum ai sensi della L. 205/17;
- 2) Per meglio inquadrare la questione appare importante ripercorrere sinteticamente la vicenda "retributiva" che hanno i docenti universitari.

Come noto, i docenti universitari sono stati destinatari del cd. "blocco stipendiale" di cui al D.L. 78 del 2010 e successive proroghe, i quali hanno disposto la disapplicazione dei meccanismi di adeguamento retributivo e di progressione automatica degli stipendi per gli anni dal 2011 al 2015;

- 3) È altrettanto noto che, il legislatore, ben conscio del sacrificio economico richiesto al comparto universitario, ha in prosieguo di tempo emanato una disposizione volta a mitigarne gli effetti. Ci si riferisce, in particolare, all'**articolo 1, comma 629, Legge 27 dicembre 2017, n. 205** (cd legge di bilancio), la quale all'art. 1 dispone testualmente quanto segue : *Con decorrenza dalla classe stipendiale successiva a quella triennale in corso di maturazione al 31 dicembre 2017 e conseguente effetto economico a decorrere dall'anno 2020, il regime della progressione stipendiale triennale per classi dei professori e ricercatori universitari previsto dagli articoli 6, comma 14, e 8 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e disciplinato dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n. 232, è trasformato in regime di progressione biennale per classi, utilizzando gli stessi importi definiti per ciascuna classe dallo stesso decreto. A titolo di parziale compensazione del blocco degli scatti stipendiali disposto per il quinquennio 2011-2015 dall'articolo 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ai professori e ricercatori universitari di ruolo in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e che lo erano alla data del 1° gennaio 2011, o che hanno preso servizio tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2015, è attribuito una tantum un importo ad personam in relazione alla classe stipendiale che avrebbero potuto maturare nel predetto quinquennio e in proporzione all'entità del blocco stipendiale che hanno subito, calcolato, nei limiti delle risorse di cui al presente comma, sulla base di criteri e modalità definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. La corresponsione dell'importo di cui al periodo precedente cessa al 31 dicembre 2019 e non produce effetti ai fini della*

*successiva progressione di carriera; l'importo è corrisposto in due rate da erogare entro il 28 febbraio 2018 ed entro il 28 febbraio 2019. Al fine di sostenere i bilanci delle università per la corresponsione dei predetti importi, il fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è incrementato di 50 milioni di euro per l'anno 2018 e di 40 milioni di euro per l'anno 2019. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione, per gli anni 2018 e 2019, del Fondo di cui all'articolo 1, comma 207, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.”(grassetto e sottolineature aggiunti).*

- 4) Con successivo Decreto Ministeriale 2/3/2018, n. 197 sono stati definiti: “*Criteri e modalità per la ripartizione delle risorse e l’attribuzione dell’importo una tantum ai professori e ai ricercatori di ruolo*”. Tale DM ha disposto criteri e modalità per la ripartizione delle risorse e l’attribuzione dell’importo una tantum ai professori e ai ricercatori di ruolo previsto dall’articolo 1, comma 629, Legge 27 dicembre 2017, n. 205. In particolare si prevedeva che “*sono soggetti beneficiari dell’intervento i professori e ricercatori di ruolo in servizio alla data del 1° gennaio 2018 e che lo erano alla data del 1° gennaio 2011, o che hanno preso servizio tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2015, e che avrebbero potuto maturare nel quinquennio 2011-2015 la progressione stipendiale per classi e scatti, ai sensi del d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232, in assenza delle disposizioni di cui all’articolo 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e delle citate disposizioni di proroga.*”

Inoltre venivano anche stabiliti i criteri di distribuzione delle somme in modo puntuale ed in particolare si disponeva che “*... Le risorse derivanti dai conteggi di cui al comma 2 sono assegnate alle Istituzioni e dalle stesse attribuite a titolo di parziale compensazione del blocco degli scatti stipendiali disposto per il quinquennio 2011-2015, riconoscendo un importo una tantum ai soggetti di cui all’articolo 1, comma 2, in relazione alla classe stipendiale che avrebbero potuto maturare nel quinquennio predetto e in misura proporzionale all’entità del blocco stipendiale che hanno subito, tenendo conto che l’importo attribuito ai soggetti beneficiari del presente intervento: a) è ridotto in misura percentuale determinata da ciascuna Istituzione, compresa tra il 20% e il 30% per coloro che hanno beneficiato per una sola annualità e tra il 40% e il 50% per coloro che nel periodo 2011-2013 hanno beneficiato di due annualità degli incentivi una tantum di cui all’articolo 29, comma 19, della legge 30 dicembre 2010, n. 240; b) è riconosciuto esclusivamente*

*all'esito della positiva valutazione ottenuta ai sensi dell'articolo 6, comma 14, della legge 30 dicembre 2010, n. 240. 4. Le somme eventualmente disponibili derivanti dall'applicazione dei criteri di cui al comma 3, lettere a) e b), sono proporzionalmente redistribuite tra i restanti docenti dell'Istituzione ammessi all'incentivo di cui al presente decreto" disponeva criteri e modalità per la ripartizione delle risorse e l'attribuzione dell'importo una tantum ai professori e ai ricercatori di ruolo previsto dall'articolo 1, comma 629, Legge 27 dicembre 2017, n. 205. In particolare si prevedeva che "sono soggetti beneficiari dell'intervento i professori e ricercatori di ruolo in servizio alla data del 1° gennaio 2018 e che lo erano alla data del 1° gennaio 2011, o che hanno preso servizio tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2015, e che avrebbero potuto maturare nel quinquennio 2011-2015 la progressione stipendiale per classi e scatti, ai sensi del d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232, in assenza delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e delle citate disposizioni di proroga."*

Inoltre venivano anche stabiliti i criteri di distribuzione delle somme in modo puntuale ed in particolare si disponeva che "... Le risorse derivanti dai conteggi di cui al comma 2 sono assegnate alle Istituzioni e dalle stesse attribuite a titolo di parziale compensazione del blocco degli scatti stipendiali disposto per il quinquennio 2011-2015, riconoscendo un importo una tantum ai soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, in relazione alla classe stipendiale che avrebbero potuto maturare nel quinquennio predetto e in misura proporzionale all'entità del blocco stipendiale che hanno subito, tenendo conto che l'importo attribuito ai soggetti beneficiari del presente intervento: a) è ridotto in misura percentuale determinata da ciascuna Istituzione, compresa tra il 20% e il 30% per coloro che hanno beneficiato per una sola annualità e tra il 40% e il 50% per coloro che nel periodo 2011-2013 hanno beneficiato di due annualità degli incentivi una tantum di cui all'articolo 29, comma 19, della legge 30 dicembre 2010, n. 240; b) è riconosciuto esclusivamente all'esito della positiva valutazione ottenuta ai sensi dell'articolo 6, comma 14, della legge 30 dicembre 2010, n. 240. 4. Le somme eventualmente disponibili derivanti dall'applicazione dei criteri di cui al comma 3, lettere a) e b), sono proporzionalmente redistribuite tra i restanti docenti dell'Istituzione ammessi all'incentivo di cui al presente decreto". Fondamentale ai fini della presente questione è che il DM *de quo* all'art. 2 ha

previsto che l'attribuzione delle risorse alle istituzioni è determinato utilizzando le posizioni presenti nella banca dati " DALIA" al 1.01.2018.

- 5) Orbene, l'Università La Sapienza, in stretta esecuzione della predetta normativa ha approvato il D.R. n. 3985/2019, prot. n. 0111472 del 13/12/2019 (cfr. D.R. allegato), con cui ha disposto l'attribuzione una tantum di un importo *ad personam* in favore di professori e ricercatori dell'Università La Sapienza, tra i quali anche gli odierni ricorrenti i quali hanno percepito somme a titolo di saldo della prima annualità e la seconda annualità del compenso una tantum stabilito dall'art. 1, comma 629, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.
- 6) La citata legge di bilancio, in maniera perentoria disponeva che dette somme dovevano essere corrisposte entro il mese di dicembre 2019 ed allo stesso modo anche il Decreto Ministeriale n. 197/2018, che richiamava i termini della legge di bilancio e il Decreto Rettorale del 2019 citato che prevedeva *"...omissis... la corresponsione dell'importo una tantum di cui al presente decreto cesserà al 31 dicembre 2019.."*;
- 7) Dopo quasi due anni dall'attribuzione di tali somme, e prima ancora di una comunicazione formale, i ricorrenti si sono resi conto che nel cedolino del mese di settembre del corrente anno veniva indicata una somma con la seguente specifica *"Conguaglio Recupero importi quota A No OP rateizzato (Ago) Abbattimento negativo UNA TANTUM per rateizzazione"*; contestualmente lo stesso importo, stavolta in sottrazione, con specifica *"Conguaglio una tantum docenti Legge 27/12/2017 n. 205 art. 1. Co. 629 (ago) DR n. 2237/2021 del 05/08/2021"* (Cfr. cedolini allegati). L'amministrazione senza motivazioni e/o provvedimenti specifici, pertanto, comunicava la decurtazione di rilevanti somme ai ricorrenti.
- 8) Solo successivamente, con i provvedimenti impugnati indicati in epigrafe, è stato comunicato che le somme ricevute, relative all'attribuzione una tantum di cui alla l. 205/2017, ed erogate secondo quanto previsto dal D.R. n. 3985/2019, dovevano essere restituite a causa di una nuova riattribuzione di tali somme secondo nuovi criteri.
- 9) Tali comunicazioni, relative alle singole posizioni dei soggetti, che hanno tutte comunque data successiva al cedolino, riportano come data tra il 24 e il 27 settembre. Con i provvedimenti, tutti di analogo contenuto, notificati ai ricorrenti di fatto l'Università, in palese violazione di legge, ha discrezionalmente ritenuto di dovere ampliare la platea dei beneficiari del contributo una tantum di cui alla l. 205/2017 art. 1 co. 629, ed inoltre ha deciso di modificare il criteri di attribuzione di tali somme.



10) Nelle comunicazioni impugnate si legge infatti: “ **Oggetto: Riattribuzione compenso una tantum all’art. 1, comma 629, Legge n. 205/2017.** *“Si comunica che con delibera n. 165/21 del 27.05.2021 il Consiglio di Amministrazione, all’esito degli accertamenti effettuati dagli Uffici dell’Amministrazione sui reclami, le istanze e le segnalazioni pervenuti in ordine al mancato riconoscimento dell’importo una tantum stabilito dall’art. 1, comma 629, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ed ai criteri di calcolo adottati per la corresponsione del predetto emolumento, ha disposto il ricalcolo degli importi relativi al saldo della prima annualità e alla seconda annualità del compenso una tantum, applicando un metodo di calcolo diverso da quello approvato dallo stesso Consiglio con la delibera n. 318/19 del 22.10.2019 e utilizzato per la liquidazione del saldo della prima annualità e della seconda annualità del compenso una tantum nel mese di dicembre 2019. Il nuovo metodo di calcolo, più aderente alla finalità per la quale l’art. 1, comma 629, della Legge n. 205/2017, prevede che le somme eventualmente disponibili derivanti dall’applicazione dei criteri di cui all’art. 2, comma 3, lettere a) e b), del predetto decreto ministeriale siano proporzionalmente redistribuite tra tutti i docenti dell’Istituzione ammessi all’incentivo e non solo tra coloro che non hanno beneficiato degli incentivi una tantum di cui all’articolo 29, comma 19, della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Con delibera n. 233/21 del 22.07.2021 il Consiglio di Amministrazione ha autorizzato i competenti Uffici dell’Amministrazione a procedere al conguaglio tra gli importi liquidati nel mese di dicembre 2019 in base al metodo di calcolo approvato dallo stesso Consiglio con la delibera n. 318/19 del 22.10.2019 e gli importi, al lordo degli oneri a carico a Ente, elaborati in base al nuovo metodo di calcolo. All’esito delle operazioni di conguaglio si è accertato che gli importi, al lordo degli oneri a carico ente, corrisposti alla S.V. a titolo di compenso una tantum con i DD.RR. nn. 3272/2018 del 21.12.2018 e 3985/2019 del 13.12.2019 sono superiori all’importo, al lordo degli oneri a carico a Ente, a Lei spettante in base al metodo di calcolo approvato dal Consiglio di Amministrazione con la delibera n. 233/21 del 22.07.2021. Con D.R. n. 2237/2021 del 05.08.2021, rettificato con D.R. n. 2488/2021 del 23.09.2021, è stata pertanto disposta la ripetizione da parte della S.V., al netto delle ritenute previdenziali e assistenziali effettuate sui predetti emolumenti e degli oneri a carico Ente, della somma di euro OMISSIS a Lei corrisposta nel mese di dicembre 2019 a titolo di saldo della prima rata e della seconda rata del compenso una tantum stabilito dall’art. 1, comma 629, della legge 27 dicembre 2017. **L’Ufficio Stipendi, relativamente al***

***personale in servizio, ha proceduto, in fase di predisposizione degli stipendi di settembre, ad elaborare l'importo da restituire e solo a decorrere dal mese di ottobre 2021 effettuerà la trattenuta, nei limiti dell'1/5 stipendiale, come previsto dal citato decreto e dalla normativa vigente. Per il personale cessato dai ruoli di questo Ateneo o, comunque, non in servizio alla data del 01.09.2021, l'Ufficio Stipendi provvederà, con separata nota, a comunicare le modalità e l'importo da restituire. Si allega alla presente copia dei DD.RR. nn. 2237/2021 del 05.08.2021 e 2488/2021 del 23.09.2021 avverso i quali sono ammessi il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla presente notifica e il ricorso straordinario al Capo dello Stato entro 120 giorni dalla notifica dello stesso."***

- 11) L'Università, conseguentemente, automaticamente e con atto unilaterale ha già provveduto, dal mese di ottobre, a decurtare 1/5 della retribuzione ai ricorrenti (cfr. cedolini allegati);
- 12) Dalla lettura dei singoli provvedimenti impugnati e del contenuto del documento "madre" di tutta la vicenda (e che ha dato origine a tutta la sequela degli atti in contestazione) e cioè il decreto del 5 agosto n. 2237/2021, modificato dal D.R. n. 2488/2021 del 23.09.2021, notificato al ricorrente lo stesso giorno della notifica della comunicazione individuale (tra il 24 e il 27 settembre), e i verbali del cda presupposti, ci si avvede che le anomalie rappresentate non si esauriscono in meri errori materiali e cioè errori di calcolo dei punteggi o, sviste, ma attengono al procedimento valutativo in sé in relazione alla platea dei destinatari da prendere in considerazione ai fini del riconoscimento del beneficio economico, ai parametri di valutazione.
- 13) Nei fatti, con i DD.RR richiamati nei provvedimenti sopra riportati (DD.RR. nn. 2237/2021 del 05.08.2021 e 2488/2021 del 23.09.2021) l'Università ha accolto in parte i reclami avverso il D.R. n. 3985/2019, inoltre ha disposto il riconoscimento del compenso una tantum anche ai soggetti che seppur non avevano presentato reclamo si trovano nella stessa situazione dei reclamanti,;
- 14) Oltre a questo ampliamento della platea dei beneficiari, non dovuto, è stato introdotto un nuovo metodo di calcolo ai fini dell'attribuzione delle somme, il che ha chiaramente comportato una nuova determinazione delle attribuzioni spettanti a ciascun soggetto;
- 15) Tale condotta si pone in palese violazione delle norme contenute nella legge di bilancio che prevedeva la distribuzione delle somme entro il 2019. Se quelle somme non fossero state

distribuite entro il citato termine l'università non ne avrebbe più potuto disporre; di conseguenza porre in essere una prima distribuzione per poi, dopo più di due anni, modificare radicalmente la platea dei beneficiari (che non hanno mai impugnato il D.R. del 2019) e modificare totalmente i criteri di calcolo significa eludere i termini della predetta legge.

- 16) Ma vi è di più, il decreto rettorale del 2019, in attuazione del DM 197/2018 con il quale sono stati definiti i criteri e le modalità per la corresponsione del predetto emolumento e per l'attribuzione delle relative risorse alle Università, prevedeva che: *“ ai professori e ricercatori di ruolo di cui all'Allegato 1 del presente decreto, che hanno superato con esito positivo la valutazione effettuata ai sensi dell'art. 6, comma 14, della l. 30 dicembre 2010, n. 240 dell'attività didattica, di ricerca e gestionale svolta nel triennio 2013-2015, sono corrisposti, negli importi al lordo degli oneri a carico ente risultanti dal medesimo allegato n1, il saldo della prima annualità e seconda annualità del compenso una tantum stabilito dall'art. 1, comma 629, della l. 27 dicembre 2017, n.205. la corresponsione dell'importo una tantum di cui al presente decreto cesserà al 31 dicembre 2019...omissis.... Ai professori e ricercatori di ruolo di cui all'allegato 2 del presente decreto non è riconosciuto l'importo una tantum stabilito dall'art. 1, comma 629, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, in quanto non hanno superato la valutazione, effettuata ai sensi dell'art 6, comma 14 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, dell'attività didattica, di ricerca e gestionale svolta nel triennio 2013-2015, non essendo risultati in possesso, in tutto o in parte, dei requisiti previsti dall'art. 3 , comma 1, del Regolamento di Ateneo per la valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale, ai fini dell'attribuzione degli scatti triennali dei professori e dei ricercatori universitari a tempo indeterminato”*. L'Amministrazione e le Commissioni all'uopo designate dovevano dunque verificare il possesso da parte di coloro che hanno presentato domanda dei requisiti previsti dall'art. 3 , comma 1, del Regolamento di Ateneo per la valutazione del complessivo impegno didattico, di ricerca e gestionale, ai fini dell'attribuzione degli scatti triennali dei professori e dei ricercatori universitari a tempo indeterminato. L'Amministrazione ha effettuato le verifiche ed ha provveduto ad escludere le domande che, all'esito di tale verifica, erano risultate prive dei requisiti considerati e ad ammettere, invece, quelle risultate in regola con i prescritti requisiti, di **talché non è dato comprendere come sia possibile che, a distanza di più di due anni dalla chiusura delle operazioni valutative, vengano rimessi in discussione gli**

**esiti delle verifiche.** Nel decreto del 5 agosto citato, l'Amministrazione infatti riconosceva a 32 docenti, inizialmente esclusi per mancanza dei requisiti previsti dall'art.3, comma 1, del Regolamento di Ateneo, la sussistenza dei requisiti senza dare atto dell'iter seguito per la rivalutazione estendendo dunque la platea dei destinatari (cfr. pag. 4 decreto 5 agosto, quarto punto del considerato);

**17)** Sempre nel decreto del 5 agosto di cui si discute, dichiara di adottare un nuovo criterio di calcolo seppur quello adottato "fosse pienamente conforme ai criteri di ripartizione stabiliti dall'art. 2 del DM 197/2018".

**18)** Con gli atti impugnati, infatti, l'Amministrazione non si è limitata a correggere errori materiali o di mero calcolo ma ha effettuato una nuova valutazione di tutti gli aventi diritto; in tal modo, l'Università ha del tutto surrettiziamente effettuato una modifica circa la portata applicativa degli atti presupposti, in aperta violazione di fondamentali canoni dell'attività amministrativa. La prova di ciò è nello stesso decreto del 5 agosto oggi impugnato ove l'Amministrazione dichiara di accogliere i reclami presentati e di riconoscere il compenso *una tantum* ai docenti che erano stati esclusi per mancata rendicontazione e/o annullamento della rendicontazione sino addirittura a comprendere i docenti che pur non avendo presentato reclamo si trovano nella stessa posizione di coloro che hanno presentato il reclamo accolto dall'amministrazione (cfr. mpag.6 decreto 5 agosto). Tanto anche al settimo capoverso successivo al DECRETO ove si scrive *"si dispone il riconoscimento del compenso una tantum, ovvero il ricalcolo dell'importo attribuito ai professori e dei ricercatori di ruolo che, pur non avendo presentato reclamo avverso la sua mancata attribuzione, o l'importo percepito, si trovano nella medesima posizione dei docenti i cui reclami sono stati accolti"* e ciò nella più totale noncuranza dei diritti nel frattempo acquisiti dai ricorrenti e del principio che la retroattività degli atti di annullamento d'ufficio adottati dall'Amministrazione incontra un limite nel principio del fatto compiuto (*factum infectum fieri nequit*), il che significa che gli emolumenti in denaro erogati, in virtù della buona fede dei percipienti, non sono ripetibili, in quanto è ragionevole ritenere che siano stati irreversibilmente consumati e destinati a soddisfare bisogni essenziali.

**19)** L'amministrazione ha così disposto, con singoli provvedimenti individuali e personalizzati relativamente alle somme, la ripetizione dell'erogazione *una tantum* erogate a fronte del D.R. n. 3985/2019 del 13/12/2019, peraltro al lordo degli oneri fiscali. A titolo

esemplificativo: uno degli odierni ricorrenti ha ricevuto nel dicembre del 2019 a titolo di una tantum €7.684,75, con la comunicazione personale viene indicata una somma da restituire al netto delle ritenute previdenziali e assistenziali effettuate sui predetti emolumenti e degli oneri fiscali pari a €14.833.42, mentre nel cedolino di settembre si trova la cifra esatta da restituire che è pari a €11.215,56. Di fatto, quindi, ad ogni soggetto è stato richiesto più di quanto materialmente ricevuto.

20) Ulteriore elemento di illegittimità è senza dubbio la regolare osservanza del norme poste a garanzia del procedimento amministrativo che rendono complessa anche una più articolata difesa nel merito dei provvedimenti impugnati. Gli atti impugnati non contengono nessuno degli elementi essenziali individuati dalla normativa in materia di procedimento, tesi a garantire il rispetto del principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo; qualora la PA avesse consentito la partecipazione al procedimento, l'amministrazione avrebbe potuto valutare le posizioni individuali consentendo, tra l'altro, quel bilanciamento dell'interesse al ripristino della legalità (che da solo non è sufficiente a legittimare l'esercizio del potere di autotutela) con gli interessi dei destinatari. E proprio la totale assenza di una valutazione delle posizioni individuali, ormai consolidate, e sulle quali si era formato, proprio grazie al comportamento dell'amministrazione un legittimo affidamento, a palesare la assoluta contrarietà della decisione adottata con il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, rendendo la decisione medesima ancor più irragionevole.

21) Un ulteriore elemento da sottolineare, alla luce di tutti i provvedimenti richiamati negli atti impugnati, è il palese conflitto di interessi verificatosi nella fase della formazione della volontà della PA di richiedere le somme già riconosciute ai ricorrenti. Nel decreto del 5 agosto, infatti, l'Università comunica di avere precedentemente incaricato, con D.D. n. 48/2020 del 10/01/2020, un gruppo di lavoro, al fine di valutare i reclami, le istanze e le segnalazioni fatte in relazione alle attribuzioni una tantum. Da una verifica documentale si appura che detto gruppo è composto da una parte dei componenti in palese conflitto di interessi. Infatti almeno tre, dei sei membri firmatari la relazione del Gruppo di Lavoro, compaiono anche nell'elenco allegato al decreto del dicembre 2019 tra coloro che hanno ricevuto le somme di cui trattasi a titolo di una tantum (cfr. allegato al decreto del dicembre 2019). In particolare il Prof. Antonio Angeloni ha ricevuto € 1.108,31, la Prof.ssa Fabiola Sfodera ha ricevuto € 1.698,91, il Prof. Alessandro Mei ha ricevuto 1.698,91; cifre

queste molto inferiori rispetto a quelle ricevute da altri professori. Questi pertanto potenzialmente potevano avere tutto l'interesse a sostenere i reclami e a modificare i criteri di calcolo. Inoltre i primi due, oltre essere componenti del Gruppo di Lavoro, che ha avuto un ruolo fondamentale nelle decisioni successivamente prese come emerge chiaramente dalle delibere del C.d.A., sono anche componenti di quest'ultimo (cfr. delibere cda 233 del 2021 ove emerge anche l'aumento delle somme di tutti i destinatari del ricalcolo rispetto al 2019, e 165 del 2021 allegate al presente atto).

- 22) Di conseguenza anche il C.d.A. si trova in conflitto di interessi, oltre gli appena citati professori facente parte del Gruppo di lavoro, anche il Prof. Azzaro Bartolomeo ha ricevuto una somma a titolo di una tantum, di importo analogo a quelli citati, e risulterebbe anche tra i soggetti reclamanti.
- 23) Questi componenti del C.d.A. hanno partecipato alle discussioni e al voto delle questioni riguardanti l'attribuzione delle somme una tantum, in palese violazione degli obblighi di astensione e conflitto di interessi, anche relative ai regolamenti interni della Sapienza Università di Roma (Cfr. art. 8 co. 6 del regolamento del C.d.A. 2021). Tali soggetti potenzialmente potrebbero avere beneficiato della nuova attribuzione ricevendo una somma superiore rispetto a quella assegnatagli nel dicembre 2019.
- 24) In conclusione il D.R. n. 3985/2019 del 13/12/2019, il quale è bene ricordarlo non solo non è mai stato impugnato, ma individua dei criteri di distribuzione delle somme a titolo di una tantum che, per stessa ammissione dell'amministrazione sono pienamente conformi al dettato normativo e al successivo D.M. n. 197 del 9 marzo 2018 dell'MIUR, col quale sono stati individuati criteri e modalità di distribuzione delle risorse, è stato oggetto di una attività di secondo grado da parte dell'amministrazione, la quale però non ha in alcun modo applicato le norme del procedimento amministrativo ex l. 241/1990.

In particolare il ricorso viene proposto per i seguenti motivi

## **IN DIRITTO**

**I. VIOLAZIONE DI LEGGE, ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 629, DELLA L. 27 DICEMBRE 2017, n. 205, ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, IRRAGIONEVOLEZZA E ILLOGICITÀ**

L'attività dell'amministrazione così esercitata si pone in contrasto con l'art. 1, comma 629, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, la quale esplicitamente disponeva che le somme dovevano essere erogate entro il 2019.

L'Amministrazione con il D.R. n. 3985/2019 del 13/12/2019, aveva adempiuto correttamente la prescrizione legislativa individuando i criteri di distribuzione delle somme a titolo di una tantum, e la platea dei destinatari tanto che tale decreto non è stato mai impugnato dai soggetti esclusi dalla percezione dell'una tantum!

Ciò nonostante, irragionevolmente e arbitrariamente, con il D.R. 2237/2021 del 05/08/2021, così come modificato nella sostanza dal D.R. 2488/2021 del 23/09/2021, l'Università ha dettato nuovi criteri di accesso al citato beneficio e nuove modalità di distribuzione delle somme, nei fatti revocando il beneficio agli odierni ricorrenti, modificando i criteri di attribuzione di tali somme, e causando nella sostanza una nuova attribuzione di tale somme in palese violazione della disposizione citata che impone limiti temporali ben precisi per l'attribuzione delle stesse.

In questo modo l'amministrazione **ha palesemente violato la citata legge di bilancio nella parte in cui prevede espressamente limiti temporali entro i quali distribuire il contributo una tantum.**

Ha violato altresì il DM 197 del 2018, recante *"Criteri e modalità per la ripartizione delle risorse e l'attribuzione dell'importo una tantum ai professori e ai ricercatori di ruolo previsto dall'articolo 1, comma 629, Legge 27 dicembre 2017, n. 205"*, nella parte in cui all'art. 2, comma 1, prevede che l'attribuzione delle somme è determinata *utilizzando le informazioni inviate dalle stesse e presenti sulla banca dati "Dalia" al 1° gennaio 2018, secondo i criteri e le modalità di cui ai commi 2 e 3.*

E' evidente la violazione di legge oltre che del principio di legalità considerato che è stata la stessa legge di bilancio a fissare un termine finale di adempimento e criteri generali per accedere al beneficio economico mentre era demandato agli organi di autogoverno l'adozione di delibere

aventi carattere di normativa secondaria mediante l'indicazione di criteri specifici di valutazione dei docenti ritenuti idonei ad accedere al beneficio.

Sostanzialmente l'Università era tenuta, in applicazione delle leggi, a fare i calcoli di cui al DM sopra citato in base ai dati già presenti nella banca dati al 1 gennaio 2018 e a valutare i destinatari in base all'esistenza di una positiva valutazione ex art. 6, comma 14, legge 240 del 2010 come regolamentate dall'art. 3, comma 1, del Regolamento di Ateneo.

Tanto fa correttamente con il DR 3985 del 2019, salvo poi decidere di modificare l'intera procedura quasi due anni dopo e ricomprendere anche soggetti che non avevano né impugnato, né in alcuni casi, proposto reclamo ed estendere, ben oltrev il termine di legge, il beneficio anche a:

- a. docenti inizialmente esclusi per omessa rendicontazione didattica relativa ad un anno accademico in cui non erano più in servizio o erano in congedo;
- b. docenti a cui era stato annullato l'invio della rendicontazione creando, si badi bene, un ulteriore requisito da rispettare ovvero, la presentazione di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà in merito ai contenuti della rendicontazione di tre anni prima poi annullata;
- c. docenti a cui era stato ridotto l'importo pur non avendo percepito, negli anni precedenti, l'incentivo di cui alla legge 240 del 2010;
- d. includere i docenti che non avevano presentato reclamo come meglio argomentato in fatto.

La legge di bilancio, nel caso che ci occupa, costituisce un limite negativo all'esercizio del potere della PA!

Oltre alla chiara violazione della legge, in relazione al limite temporale entro il quale provvedere alla attribuzione delle somme, viene anche alla luce un palese eccesso di potere in quanto si perseguono fini diversi rispetto a quelli stabiliti dalla legge.

In tal senso con l'adozione del D.R. n. 3985/2019 è stato perseguito, e raggiunto, il fine previsto dall'art. 1, comma 629, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, tanto che il provvedimento non è mai stato impugnato, anzi viene riconosciuto, anche in relazione ai criteri, perfettamente rispondente alla lettera della norma; mentre le ragioni che hanno indotto l'adozione del D.R. n. 2237/2021, così come modificato nella sostanza dal D.R. 2488/2021, prescindono dall'interesse pubblico individuato dalla citata legge di bilancio.



Fermo restando che l'amministrazione avrebbe potuto provvedere ad accogliere i soli reclami per la ingiustificata esclusione dell'attribuzione dell'una tantum, così mantenendo fermo il D.R. n. 3985/2019 e rimediando ad un errore degli uffici, cosa che visto l'esiguo numero degli esclusi avrebbe avuto ripercussioni solo marginali; invece l'amministrazione si è avventurata nell'ampliamento della platea dei beneficiari, nel cambio dei criteri di attribuzione che si sono tradotti oltre che nella predetta violazione di legge anche nell'eccesso di potere.

In quest'ottica l'eccesso di potere, oltre che nella figura dello sviamento rispetto al fine perseguito, emerge anche nella figura sintomatica dell'ingiustizia manifesta, infatti una volta che si è determinata nell'ampliamento della platea dei beneficiari, piuttosto che coinvolgere più soggetti con la conseguenza di ridurre notevolmente l'importo medio da restituire si è previsto un nuovo metodo di calcolo, basato su criteri diversi rispetto ai quali l'importo una tantum è stato elargito, con la conseguenza che il numero dei soggetti ai quali risulta un saldo negativo sono diminuiti notevolmente ma con l'effetto di far pesare solo su di loro l'intero carico degli errori dell'amministrazione, e quindi delle somme da restituire.

Un ulteriore fattore che deve necessariamente essere considerato, ai fini di una corretta valutazione, riguarda il tempo.

Infatti non si può non considerare quanto emerge dagli atti impugnati: il Gruppo di Lavoro, costituito con D.D. n. 48/2020 del 10/01/2020, al fine di valutare i reclami proposti, ha presentato una relazione finale che è stata portata all'attenzione del C.d.A. già il 21 luglio 2020.

Un'amministrazione diligente avrebbe già allora, a fronte della relazione, preso i provvedimenti necessari al fine del riconoscimento dei reclami di coloro i quali per mero errore sono stati esclusi dall'attribuzione una tantum. Infatti, oltre ad avere un impatto marginale sulle somme già distribuite, eventuali compensazioni sarebbero state giustificate dal non eccessivo tempo trascorso.

Da questo punto di vista è chiara la illogicità delle scelte, invece di determinarsi secondo i principi di efficienza economicità e in generale di buona amministrazione, che dovrebbero guidare l'azione amministrativa, si è scelto discrezionalmente di stravolgere quanto fatto fino a quel momento, nonostante i provvedimenti precedenti fossero perfettamente legittimi, facendo gravare le relative conseguenze solo su pochi docenti.

Come se non bastasse, l'illogicità delle scelte dell'amministrazione si manifesta anche tra quanto previsto nelle considerazioni precedenti l'adozione del D.R. 2237/2021, e quanto effettivamente viene disposto con quest'ultimo, a tal proposito inizialmente viene sostenuto *“che, in base ad un consolidato indirizzo giurisprudenziale, la ripetizione dell'indebito nei confronti del dipendente, da parte dell'Amministrazione, non può che avere ad oggetto le somme da quest'ultimo percepite in eccesso, solo quanto ossia quanto e effettivamente sia entrato nella sfera patrimoniale del dipendente, non potendosi, invece, pretendere la ripetizione di somme al lordo delle ritenute fiscali (e previdenziali e assistenziali), allorché le stesse non siano mai entrate nella sfera patrimoniale del dipendente, fatta salva la possibilità per P.A. di chiedere, quale sostituto di imposta, il rimborso al Fisco delle somme trattenute per errore e versate in eccesso rispetto a quelle effettivamente dovute dall'interessato”* per poi invece disporre la ripetizione delle somme al netto delle ritenute previdenziali e assistenziali, ma al lordo degli oneri a carico dell'Ente. La conseguenza è che gli odierni ricorrenti dovrebbero restituire più di quanto hanno percepito.

## **II. Violazione e falsa applicazione del dovere di astensione; conflitto di interessi;**

**VIOLAZIONE, ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 629, DELLA L. 27 DICEMBRE 2017, n. 205, VIOLAZIONE DEL REGOLAMENTO DEL C.D.A. DELLA SAPIENZA UNIVERSITÀ DI ROMA APPROVATO IL 5 FEBBRAIO DEL 2021, NONCHÈ IL PRECEDENTE REGOLAMENTO DA QUESTO ABROGATO D.R. M-00270 DEL 3 GIUGNO 2008, NELLA PARTE IN CUI DISCIPLINANO IL CONFLITTO DI INTERESSI, ANNULLAMENTO E/O NULLITÀ DELLE DELIBERE DEL C.D.A DELLA SAPIENZA E DEL D.R. n. 2237/2021 DEL 05.08.2021, RETTIFICATO CON D.R. n. 2488/2021 del 23.09.2021.**

Il procedimento di adozione dei provvedimenti impugnati risulta essere viziato a monte poiché le delibere del CDA della resistente, citati quali presupposti dei provvedimenti impugnati, sono state votate con la partecipazione di docenti in evidente conflitto di interessi poiché per primi destinatari della somma a titolo di retribuzione una tantum.

Ed anche lo stesso gruppo di lavoro incaricato di valutare i reclami (incaricato con D.D. n. 48/2020 del 10/01/2020 ), è composto da soggetti che si trovano nella duplice veste di verificatori e percettori delle somme di cui si discute.

Infatti almeno tre, dei sei membri firmatari la relazione del Gruppo di Lavoro, hanno ricevuto le somme di cui trattasi a titolo di una tantum: in particolare il Prof. Antonio Angeloni ha ricevuto € 1.108,31, la Prof.ssa Fabiola Sfodera ha ricevuto € 1.698,91, il Prof. Alessandro Mei ha ricevuto 1.698,91; si sottolinea che in base ai nuovi provvedimenti hanno diritto a cifre superiori.

Questi pertanto potenzialmente potevano avere tutto l'interesse a sostenere i reclami e a modificare i criteri di calcolo. Inoltre i primi due, oltre essere componenti del Gruppo di Lavoro che ha avuto un ruolo fondamentale nelle decisioni successivamente prese, come emerge chiaramente dalle delibere del C.d.A., sono anche componenti di quest'ultimo.

Nell'appena citato organo collegiale vi è anche il Prof. Azzaro Bartolomeo, che da quanto risulta ha anche presentato reclamo(siamo in attesa dell'accesso ai documenti amministrativi per potere confermare quanto è di pubblico dominio).

Nella sostanza il Gruppo di Lavoro, incaricato di valutare i reclami, era composto per la metà da soggetti interessati a compiere le determinazioni per come sono poi state accolte dal C.d.A. Anche quest'ultimo, peraltro, trova al suo interno soggetti in conflitto di interessi ed in particolare, oltre il Prof. Azzaro, ne fanno parte altri soggetti tra cui proprio il Prof. Angeloni e la Prof. Sfodera che hanno partecipato al Gruppo di Lavoro. Tali soggetti hanno concorso non solo nel contenuto della delibera ma hanno anche partecipato e votato positivamente all'adozione della delibera che ha previsto il ricalco e la riattribuzione dell'una tantum.

A ciò, qualora non fosse già chiaro, basta aggiungere che tali soggetti potrebbero avere visto aumentare la somma a loro attribuita a titolo di una tantum rispetto a quanto loro assegnato nel 2019.

Oltre alle chiare violazioni normative e regolamentari che tali condotte hanno comportato, con la conseguente annullabilità degli atti in questione, il venir meno delle delibere assembleari comporta il venir meno della volontà dell'amministrazione con la conseguente mancanza di uno degli elementi essenziali del provvedimento.

Tale circostanza porta a ritenere nulli i provvedimenti, successivi e consequenziali alle delibere del C.d.A., ex art. 21-septies della l. 241/1990 ed in particolare i D.R. n. 2237/2021 del 05.08.2021,

rettificato con D.R. n. 2488/2021 del 23.09.2021, oltre che tutte le delibere del C.d.A. in cui hanno preso parte i soggetti citati che si sono occupate dell'attribuzione dell'una tantum prevista dall'art. 1, comma 629, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché dell'individuazione dei criteri per tale distribuzione delle somme.

### **III. VIOLAZIONE, ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 629, DELLA L. 27 DICEMBRE 2017, n. 205, VIOLAZIONE DELLE NORME DELLA L. 241/1990, SULL'AUTOTUTELA AMMINISTRATIVA DELL'ART. 21-SEPTIES E 21-NONIES DELLA CITATA LEGGE, ECCESSO DI POTERE, SVIAMENTO E IRRAGIONEVOLEZZA DEI PROVVEDIMENTI**

Con il D.R. n. 2237/2021 del 05.08.2021, rettificato con D.R. n. 2488/2021 del 23.09.2021, l'amministrazione ha discrezionalmente scelto di ampliare la platea dei beneficiari di coloro che hanno ricevuto il contributo una tantum, previsto dall'art. 1, comma 629, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché ha modificato i criteri di calcolo per la predetta distribuzione delle somme.

Questa attività, che chiaramente non si può intendere come mero atto di rettifica volto a correggere un errore materiale, si è caratterizzata per la **discrezionalità della scelta**.

Al netto dei conflitti di interesse di cui abbiamo accennato, è chiaro che l'amministrazione è stata ben attenta a porre in essere un *contrarius actus* col preciso scopo di agire in autotutela, ponendo in essere un procedimento di secondo grado, rispetto alle determinazioni assunte con il D.R. n. 3985/2019.

In effetti, volendo prescindere dalla chiara violazione delle legge di bilancio che imponeva la distribuzione delle somme entro la scadenza prevista del 2019, l'unico strumento al quale poteva appellarsi l'amministrazione era l'autotutela.

Senza volere tediare con la ben conosciuta disciplina della revoca e dell'annullamento si ritiene opportuno evidenziare i presupposti necessari ai fini dell'azione in autotutela.

Il riesame dei provvedimenti da parte della stessa amministrazione è stato tipizzato, in particolare, facendo riferimento al riesame con esito demolitorio come è il caso che ci occupa, troviamo i riferimenti normativi negli artt. 21-septies, 21-nonies e sospensione dell'efficacia 21-quarter.

La scelta del legislatore di tipizzare le forme di autotutela ha consentito di superare i problemi della fondatezza di tale potere, e dall'altra parte ha avuto la funzione di prevedere rigidi confini all'attività della Pa.

La ragione principale è quella della certezza dei rapporti giuridici che, più che in altre branche dell'ordinamento, è fondamentale nel diritto amministrativo. A questo proposito, quindi, il legislatore si è preoccupato di normare i due istituti dell'annullamento e della revoca.

Dalla lettura dell'art. 21-nonies emerge con chiarezza che l'amministrazione può annullare il provvedimento illegittimo, ai sensi dell'art. 21-octies, in presenza di alcuni presupposti.

Oltre la illegittimità dell'atto da annullare si richiede la sussistenza di ragioni di interesse pubblico, l'esercizio del potere entro un termine ragionevole, la comparazione degli interessi dei destinatari del provvedimento e di quelli di eventuali controinteressati.

La sussistenza di un interesse pubblico all'annullamento, che vado oltre il mero ripristino della legalità, impone una articolata motivazione in tal senso, con la precisazione che del ruolo che svolge il decorso del tempo in tali situazioni. Infatti, più tempo è trascorso dall'emanazione dell'atto maggiore dovrebbe essere la capacità della motivazione di giustificare l'annullamento per un interesse pubblico. A tal proposito abbiamo visto come il legislatore abbia nel tempo inciso su questo aspetto dando maggiore prevalenza alla certezza dei rapporti giuridici, limitando così il potere della pubblica amministrazione. Basti considerare che da sempre l'istituto in questione si misura con il termine ragionevole entro il quale esercitare il potere, e che tutt'ora resta parametro fondamentale, ma i recenti interventi legislativi mirano sempre di più a ridurre il lasso temporale entro quale esercitare il potere prevedendo termini perentori sempre più brevi.

Venendo quindi al caso in questione è palese che l'amministrazione non sarebbe potuta intervenire con un provvedimento di secondo grado di annullamento ex art. 21-nonies.

**In primis l'atto originario, ossia il D.R. n. 3985/2019, non è illegittimo e non è mai stato impugnato, anzi la stessa amministrazione più volte ha riconosciuto la legittimità dello stesso e dei criteri di distribuzione delle somme una tantum.**

Visto quanto detto non esiste un interesse pubblico all'annullamento proprio perché il provvedimento citato è conforme alle disposizioni normative. Inoltre l'amministrazione non ha compiuto alcuna valutazione, e o comparazione, degli interessi dei destinatari del provvedimento e dei controinteressati, infatti se l'avesse fatto sarebbe emerso la totale irragionevolezza delle decisioni prese in seguito all'emanazione del D.R. 3985/2019.

Infine, anche il fattore tempo non è stato tenuto in considerazione. A tal proposito l'art. 21-nonies impone che l'eventuale adozione del provvedimento di annullamento venga adottato entro tempi ragionevoli, e comunque entro il termine perentorio di 18 mesi. Se anche si volesse ancorare la ragionevolezza del termine, entro il quale annullare il provvedimento, alla conoscenza della situazione da parte dell'amministrazione, e quindi all'effettivo inizio del provvedimento, basta considerare che già il 10/01/2020 è stato costituito il gruppo di lavoro avente finalità di analizzare i reclami presentati con il D.R. del dicembre 2019, neppure un mese dopo dalla sua emanazione si può ritenere iniziato il procedimento. Al netto dei vizi di quest'ultimo, che ci impegnerà con un autonomo motivo, le conclusioni del Gruppo di Lavoro sono state trattate in Consiglio di Amministrazione già nel luglio 2020, quindi appena sette mesi dopo l'emanazione del D.R. 3985/2019. A quel punto sarebbe stato doveroso concludere il procedimento, proprio per garantire il rispetto della ragionevolezza del tempo. Invece in perfetto contrasto con quanto previsto dall'art. 21-nonies l'amministrazione ha atteso fino al settembre del 2021, quindi quasi due anni dal provvedimento originario, per chiudere la questione con i singoli professori e ricercatori.

In questo modo oltre a violare la ragionevolezza del tempo, secondo quanto previsto dall'art. 21-nonies, ha anche violato il termine perentorio di 18 mesi previsto dallo stesso articolo citato.

**Dopo quanto detto è chiaro che non sussistevano, e non sussistono tutt'ora, i presupposti essenziali al fine dell'adozione di un provvedimento di secondo grado di annullamento, anche in parte, del D.R. 3985/2019.**

Per completezza occorre esaminare anche la disciplina della revoca, di cui all'art-21quiquies, il quale consente la caducazione del provvedimento di primo grado prescindendo dall'esistenza di vizi di legittimità. Altra distinzione con l'annullamento è che, quest'ultimo, facendo venire meno il provvedimento illegittimo ab origine ha efficacia ex tunc, mentre la revoca produce effetti ex nunc, salvaguardando gli effetti medio tempore prodotti dal provvedimento originario. La revoca può essere disposta, secondo una corretta applicazione dell'art. 21-quiquies, per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, in caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. Nei primi due casi il presupposto è dato dagli elementi di novità che sussistono rispetto a quando è stato adottato il provvedimento originario, mentre l'ultima ipotesi consente, dopo la modifica del 2014, una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario ma questo non può riguardare i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici.

Tale limitazione del potere di revoca in relazione agli atti di attribuzione di vantaggi economici trova la sua giustificazione, oltre che nel principio di certezza dei rapporti giuridici, anche nel fatto che la revoca ha effetto *ex nunc*, lasciando inalterati gli effetti medio tempore prodotti dal provvedimento originario.

Anche qui venendo al caso di specie emerge in modo lampante che non sussistevano, e non sussistono tutt'ora, i presupposti per un provvedimento di revoca, anche parziale, del D.R. 3985/2019, escludendo a monte sia la sussistenza di nuovi motivi di interesse pubblico, sia del mutamento della situazione di fatto che avrebbero giustificato l'adozione di un provvedimento di revoca, nel caso di specie non si può neanche compiere una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario proprio in forza dell'esplicita esclusione prevista dall'art. 21-quiquies.

A ben vedere, quindi, l'amministrazione con i provvedimenti successivi al D.R. 3985/2019 ha posto in essere un vero e proprio procedimento di secondo grado in totale assenza dei presupposti previsti per legge.

La conseguenza è che il provvedimento originario, ossia il D.R. 3985/2019, a seguito dell'emanazione dei provvedimenti successivi è venuto meno, tanto che l'amministrazione ha fatto venire meno i suoi effetti ed in particolare le attribuzione delle somme a titolo di una

tantum. Tutto ciò, giova ribadirlo, in totale violazione delle norme regolatrici del potere di autotutela.

**IV. VIOLAZIONE, ERRONEA E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 629, DELLA L. 27 DICEMBRE 2017, n. 205, VIOLAZIONE DELLE NORME DELLA L. 241/1990, IN PARTICOLARE DEGLI ARTT. 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 21BIS, 21TER, DEL PROCEDIMENTO RELATIVO L'AUTOTUELA AMMINISTRATIVA, ART. 21-SEPTIES E 21-NONIES DELLA CITATA LEGGE, ECCESSO DI POTERE, SVIAMENTO E IRRAGIONEVOLEZZA DEI PROVVEDIMENTI**

Oltre quanto fin qui detto, occorre porre l'attenzione sulle norme del procedimento amministrativo così come dettate dalla legge n. 241/1990.

Come detto all'indomani dell'emanazione del D.R. 3985/2019 sono stati presentati diversi reclami, istanze e segnalazioni, a seguito dei quali è stato costituito un Gruppo di Lavoro avente la finalità di analizzare tale solleciti.

Da questo punto di vista è chiaro come si sia aperto un procedimento di secondo grado, nel quale l'amministrazione avrebbe dovuto agire nel rispetto delle norme sul procedimento.

Il provvedimento di recupero di somme asseritamente corrisposte in maniera indebita al dipendente pubblico non sfugge, infatti, all'obbligo dell'amministrazione di dare comunicazione al destinatario dell'avvio del relativo procedimento ex art. 7 l. n. 241/1990 onde consentire di far rilevare circostanze ed elementi tali da indurre l'amministrazione a modificare la portata dei propri provvedimenti restrittivi.

In realtà ciò non è avvenuto, a tal fine si analizzano schematicamente le violazioni dei singoli articoli della l. 241/1990.

- Art. 1 in relazione alle norme contenute in questo articolo l'attività amministrativa si è caratterizzata per la lentezza del procedimento, la non economicità ed efficacia e per il suo aggravamento non tanto sulla fase dell'istruttoria, completata già nel luglio del 2020



momento in cui la relazione del Gruppo di lavoro viene trattata in CdA(Cfr.), ma nella fase decisoria. Viene anche violato il principio dell'imparzialità, basti richiamare le precedenti argomentazioni sul conflitto di interessi. Infine sono stati violati i principi di pubblicità e trasparenza, a tal proposito basti ricordare che tutti gli odierni ricorrenti sono venuti a conoscenza della situazione che si tratta solo con il singolo provvedimento finale con il quale viene comunicato singolarmente la riattribuzione delle somme a titolo di una tantum e il relativo conguaglio.

- Art. 2 letto nel suo complesso consente di avere una disciplina completa relativa alla conclusione del procedimento e dei relativi tempi, prevedendo finanche un termine suppletivo qualora per lo specifico procedimento non sia preventivamente stabilito. Come accennato il procedimento di secondo grado ha avuto inizio quantomeno con la nomina del Gruppo di lavoro avvenuta il 10 gennaio del 2020, prendendo questa come data di riferimento è chiaro che l'amministrazione non ha rispettato neanche questi termini, infatti la conclusione del procedimento è avvenuta quasi due anni dopo.
- Art. 3 tale norma richiede che ogni provvedimento debba essere motivato, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato le scelte dell'amministrazione in relazione alle risultanze dell'istruttoria. A tal proposito, ribadendo che l'istruttoria è stata fatta da soggetti componenti il Gruppo di Lavoro in chiaro conflitto di interessi, la motivazione contenuta negli atti in nostro possesso appare totalmente generica ed insufficiente in quanto si limita a richiamare una maggiore aderenza alla disposizione di cui alla legge di bilancio. Peraltro la motivazione, quando si tratta di atti discrezionali, è di fondamentale importanza in quanto diventa l'unico strumento per il tramite del quale è possibile compiere una valutazione sull'operato dell'amministrazione. Se ciò non bastasse, in caso di provvedimenti di secondo grado, sia di annullamento che di revoca, la motivazione deve anche prendere in considerazione tutti i presupposti richiamati dalla legge ed in particolare la valutazione degli interessi perseguiti e la comparazione con quelli destinatari del provvedimento originario. Anche questo, come è facile comprendere, non è stato fatto violando chiaramente l'art. 3 della 241/90.
- Art. 4 questo articolo richiede l'indicazione del responsabile del procedimento, come le altre norme che disciplinano il procedimento, che però non ha trovato applicazione.
- Art. 7 Comunicazione di avvio del procedimento. Questo è una norma cardine in quanto consente agli interessati e ai controinteressati di essere informati dell'avvio di un

procedimento che li riguarda, consento in tal modo la partecipazione attiva alla procedura con tutte le relative garanzie previste per legge. La violazione di tale disposizione comporta la violazione a cascata anche degli artt. 8, 9 e 10 della l. 241/90, privando di fatto gli interessati delle garanzie procedurali e di partecipazione che consentono una corretta istruttoria ed determinazione in relazione all'interesse da perseguire. Tutto ciò assume maggiore rilevanza se si considera che nei procedimenti di secondo grado, sia relativi all'annullamento che alla revoca, la valutazione degli interessi dei controinteressati diventa centrale. L'attività dell'amministrazione, quindi, ha totalmente violato le norme del procedimento previste dalla legge 241/1990, con la conseguenza che tutti i provvedimenti successivi sono stati adottati in violazione di legge e per questo soggetti ad annullamento ex art. 21-octies co.1..

Se l'Amministrazione avesse consentito la partecipazione al procedimento, avrebbe potuto valutare le posizioni individuali consentendo, tra l'altro, quel bilanciamento dell'interesse al ripristino della legalità (che da solo non è sufficiente a legittimare l'esercizio del potere di autotutela) con gli interessi dei destinatari. E proprio la totale assenza di una valutazione delle posizioni individuali, ormai consolidate, e sulle quali si era formato, proprio grazie al comportamento dell'amministrazione un legittimo affidamento, a palesare la assoluta contrarietà della decisione adottata con il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, rendendo la decisione medesima ancor più irragionevole.

\*\*\*\*\*

#### **Sulle richieste di misure cautelari, da concedersi anche inaudita altera parte**

Con riferimento al *fumus boni iuris* si rinvia ai motivi di diritto sopra esposti.

È altresì evidente il *periculum in mora*, in quanto nelle more del giudizio, gli odierni ricorrenti subirebbero un grave ed irreparabile danno.

Come si evince dagli atti prodotti e dalle singole comunicazioni pervenute agli odierni ricorrenti, l'amministrazione ha già iniziato il prelievo delle somme in modalità coattiva. Infatti, è stato comunicato con i singoli provvedimento indirizzati ai ricorrenti che dal mese di ottobre sarebbe

iniziato il prelievo delle somme, in particolare *“L’Ufficio Stipendi, relativamente al personale in servizio, ha proceduto, in fase di predisposizione degli stipendi di settembre, ad elaborare l’importo da restituire e solo a decorrere dal mese di ottobre 2021 effettuerà la trattenuta, nei limiti dell’1/5 stipendiale, come previsto dal citato decreto e dalla normativa vigente”*(Cfr. provvedimenti individuali). In concreto, quindi, l’ufficio stipendi ha già iniziato il prelievo, con il relativo pregiudizio per gli odierni ricorrenti. Occorre sottolineare che, considerate le cifre ricevute dai ricorrenti, le somme da restituire sono particolarmente rilevanti rispetto agli stipendi mensili. Inoltre tale modalità di prelievo, che come detto è 1/5 dello stipendio, risulta particolarmente gravosa venendo a creare situazioni di disagio e difficoltà per i ricorrenti. Bisogna considerare inoltre che, anche se gli odierni ricorrenti non dovessero avere riconosciute le loro pretese all’esito del giudizio, non sussiste un pericolo di insolvenza degli stessi, ben potendo l’amministrazione agire su di loro coattivamente, come peraltro sta avvenendo con i citati provvedimenti. Sarebbe pertanto opportuno sospendere l’esecuzione delle restituzioni, tramite il prelievo di 1/5 dello stipendio, fino alla definizione del presente giudizio. Sarebbe irragionevole, infatti, fare soffrire un pregiudizio così rilevante ai singoli ricorrenti per poi vedersi riconosciute le proprie ragioni. Bisogna infatti tener conto della natura delle parti, l’amministrazione da un lato e privati cittadini, in quanto la forza economica dell’amministrazione consente di attendere la definizione del giudizio di merito senza pregiudizio alcuno, diversamente sarebbe eccessivamente oneroso per gli odierni ricorrenti rientrare in possesso delle somme loro spettanti qualora all’esito del giudizio venissero riconosciute le loro ragioni. Considerato inoltre che l’Ufficio Stipendi già dai prossimi giorni inizierà a lavorare sui cedolini del mese di novembre sussiste, a norma dell’art. 56 comma 1 del D.l.vo 104/2010, un caso di estrema gravità ed urgenza che giustifica la concessione di un provvedimento *inaudita altera parte*.

Il pregiudizio che i ricorrenti vivrebbero a causa di un ulteriore prelievo di 1/5 dello stipendio, relativo alla mensilità di novembre, comporta la sussistenza di una situazione ad effetti irreversibili tali da non consentire neppure l’attesa della prima camera di consiglio utile. Basti considerare che tra i ricorrenti vi sono soggetti monoreddito, con a carico figli, e/o soggetti che già a prescindere dalla situazione in questione hanno a carico somme che mensilmente vengono sottratte dallo stipendio.

Si chiede pertanto che, atteso *il fumus boni iuris* che si ritiene di aver dimostrato, codesto T.A.R. voglia assumere tutti i provvedimenti idonei ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione di merito sospendendo e/o annullando gli atti impugnati.

**P.Q.M.**

e per quelli che si esporranno in sede di discussione e memorie, ci onoriamo concludere affinché “  
*Piaccia all'on.le TAR Lazio, sede di Roma,*

**in via cautelare**, ex art. 55 e 56 c.p.a., sospendere gli effetti degli atti impugnati ed ordinare alle Amministrazioni, ciascuna per quanto di competenza e di ragione, di adottare tutti i provvedimenti necessari alla tutela dei ricorrenti, attesa l'imminenza del danno grave e irreparabile pregiudizio;

**nel merito**, accertare e dichiarare l'illegittimità dei provvedimenti impugnati e per l'effetto annullarli e/o dichiararli nulli;

Con vittoria di spese di lite

Si chiede volersi disporre a carico della controparte l'esibizione, ex art. 63 c.p.a. e 210 c.p.c., dei documenti e degli atti relativi alla riattribuzione del compenso una tantum all'art. 1, comma 629, Legge n. 205/2017, tra cui le tabelle da cui si evincono variazioni delle somme con particolare riferimento al motivo relativo al conflitto di interessi sopra descritto;

Si chiede sin d'ora l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami ai sensi dell'art. 52 comma 2 c.p.a. vista l'impossibilità di raggiungere tutti i possibili controinteressati.

**Qualora necessario si chiede volersi disporre i mezzi istruttori di cui agli art. 66 e 67 cpa.**

Si depositano documenti come da separato foliaro.

Ai fini del pagamento del contributo unificato, si dichiara che il presente procedimento è di valore indeterminato, attiene a materia di pubblico impiego e il contributo è pari ad € 325.00

Roma, 29/10/2021

Avv. Valentina Piraino

Avv. Antonino Grillo