

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA,

composta dai seguenti magistrati:

Donata CABRAS	Presidente
Lucia d'AMBROSIO	Consigliere relatore
Enrica FARCI	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di

– (omissis), e residente a (omissis)

rappresentato e difeso dall'Avv.

Loredana Rita Martinez, presso il cui studio legale, in Sassari, viale Umberto

I, n. 90, è elettivamente domiciliato;

– (omissis), nata (omissis), e residente

a (omissis), rappresentata e difesa dall'avv.

Matilde Mura (MRUMLD71C48B354I), presso il cui studio legale, in

Cagliari, via Ancona n. 3, è elettivamente domiciliata (pec: matildemura@pec.it);

– (omissis), nato (omissis), e

residente a (omissis) rappresentato e difeso

dall'avvocato Sergio Segneri (C.F. SGNSRG57D01G113H; PEC

sergiosegneri@legalmail.it), presso il cui studio legale sito in Cagliari, via Sonnino n. 84, ha eletto domicilio;

– (omissis), nato a (omissis) il (omissis), e

residente a (omissis) rappresentato e difeso

dall'avv. Andrea Manzi (MNZNDR64T26I804V), presso il cui studio legale, in Roma, via Alberico II n. 33, è elettivamente domiciliato (pec: andreamanzi@ordine avvocatiroma.org);

– (omissis), nata a (omissis) il (omissis), e

residente (omissis),

rappresentata e difesa

dall'avvocato Sergio Segneri (C.F. SGNSRG57D01G113H; PEC sergiosegneri@legalmail.it), presso il cui studio legale sito in Cagliari, via Sonnino n. 84, ha eletto domicilio.

Visto l'atto di citazione iscritto al n. 25637 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 17 gennaio 2024, il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio, con l'assistenza del segretario dott.ssa Francesca Serra, il Pubblico ministero, nella persona del sostituto Procuratore generale Fabiana Olla, e gli avvocati Sergio Segneri, Loredana Rita Martinez, Luca Segneri, su delega dell'avvocato Andrea Manzi, e Matilde Mura.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 10 gennaio 2022 il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio i signori (omissis)

per sentirli condannare al

pagamento, in favore dell'erario, e segnatamente dell'Università degli Studi di Sassari, della somma di € 1.405.260,41, oltre alle somme dovute per rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.

Il Pubblico Ministero riferisce che a seguito di un articolo di stampa, pubblicato sul quotidiano *L'Unione Sarda* in data 21 maggio 2020, relativo ad un potenziale ammanco nelle casse dell'Università di Sassari, derivante da errate modalità di individuazione e quantificazione del fondo salario accessorio negli anni dal 2010 al 2019, sono state avviate specifiche indagini per l'accertamento di eventuali responsabilità erariali connesse. Evidenzia che i medesimi fatti sono stati successivamente anche oggetto di documentate segnalazioni da parte del Direttore Generale, dott. Cristiano Nicoletti, e del Collegio dei revisori dell'Università di Sassari, con pec trasmesse, rispettivamente, in data 26 maggio e 6 agosto 2020.

La Procura riferisce che dalla documentazione acquisita è stato possibile accertare che il Collegio dei Revisori dell'Università di Sassari (Presidente (omissis); componenti effettivi (omissis) e (omissis)), con verbale n. 87 del 4 febbraio 2019, con riferimento alla certificazione del fondo salario accessorio per l'anno 2018, rappresentava che l'amministrazione (UNISS) aveva verosimilmente applicato in maniera erronea la complessa normativa in materia di determinazione e costituzione del Fondo salario accessorio del personale tecnico amministrativo (categorie B, C, D) e bibliotecario (categoria EP) determinando una rappresentazione di impegni e di risorse eccedenti rispetto alle reali capacità erogative del Fondo e rendendo necessario procedere, ai

fini della prescritta certificazione di competenza, con la massima sollecitudine a nuovi conteggi. L'Università di Sassari rappresentava di aver rilevato che gli scostamenti evidenziati dal Collegio dei revisori per l'anno 2018, in realtà avrebbero riguardato anche le annualità pregresse, con necessità di procedere a nuovi calcoli.

Evidenzia che l'Ateneo, ritenendo di non avere al suo interno le competenze necessarie ad effettuare le verifiche necessarie sulla corretta quantificazione del suddetto Fondo e sulla conseguente eventuale erogazione in eccesso rispetto ai limiti normativamente previsti, in data 16 luglio 2019 con determinazione n. 2184/2019, a firma dell'allora direttore dell'Area Centrale Acquisti, Contratti e Affari Legali, dott.ssa Maria Grazia Idini, affidava, ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a), del d.lgs. 50/2016, all'operatore economico Pubbliformez s.r.l., l'incarico per lo svolgimento di 12 moduli formativi finalizzati alla formazione *in house* dei dipendenti per la verifica e la ricostruzione del Fondo produttività per l'Università, e di 9 moduli per lo svolgimento della predetta verifica.

La Procura evidenzia che la Pubbliformez nella propria relazione chiariva, in via preliminare, i criteri utilizzati per la ricostruzione, consistenti nel prendere come base di riferimento l'ammontare del fondo certificato dai revisori relativo all'anno 2004 e nell'applicare la normativa, progressivamente introdotta, per il contenimento e la riduzione delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale. Riferisce che sulla base di tali presupposti veniva individuata la reale disponibilità del Fondo per l'arco temporale in esame, riscontrando un'erogazione da parte dell'Ateneo in eccesso rispetto ai limiti normativamente individuati, tra

l'anno 2010 e l'anno 2017.

La Procura espone ulteriormente che, con decreto del Direttore Generale n. 1245 del 20 aprile 2020, veniva recepita e approvata formalmente dall'Ateneo la ricostruzione del Fondo salario accessorio per le varie categorie di lavoratori relativamente agli anni dal 2010 al 2018, così come effettuata dalla Pubbliformez, e trasmessa al Collegio dei revisori, che nella riunione convocata per il giorno 15 aprile 2020 (nella nuova composizione costituita dal Presidente, dott.ssa Ilaria Annamaria Chesta, e dai componenti effettivi dott.ssa Mirella Pintus e dott. Marcello Scarabosio), esaminava la suddetta documentazione, rilevando la necessità di acquisire ulteriori chiarimenti, e invitava l'Amministrazione ad assumere ogni doverosa iniziativa volta al recupero degli indebiti esborsi, se confermati. Il Direttore Generale, dott. Nicoletti, preso atto di quanto rilevato dal Collegio dei Revisori, trasmetteva, in data 26 maggio 2020, segnalazione di danno erariale alla Procura contabile. In data 6 agosto 2020 il Collegio dei Revisori dell'Università di Sassari trasmetteva a sua volta segnalazione di danno erariale in ordine alle rilevate violazioni dei limiti normativi in materia di determinazione del fondo salario accessorio e inviava la relazione recante *rideterminazione dei fondi salario accessorio per le categorie B, C, D ed EP per gli anni dal 2010 al 2017*, nonché le *relazioni tecnico-illustrative fondi salario accessorio per le categorie B, C, D ed EP anni 2018-2020*, dalle quali emergeva che le risorse erogate in eccedenza, rispetto a quelle effettivamente disponibili, al personale tecnico- amministrativo e bibliotecario (categorie B, C, D ed EP) ammontavano complessivamente ad € 2.617.294,00, come da prospetto inserito in citazione.

Con riguardo ai motivi che hanno determinato l'errata quantificazione del fondo salario accessorio fin dal 2010, la Procura riferisce che la dott.ssa (omissis), Dirigente dell'Area Risorse Umane, con nota del 30 aprile 2020, affermava che *“per via delle evoluzioni e della complessità della normativa di riferimento si è ingenerata un'errata interpretazione della stessa per cui a partire dall'anno 2014, così come evidenziato nella ricostruzione da parte della Pubbliformez, è stato superato il limite fissato alla possibilità di bandire procedure selettive per le PEO; verosimilmente si assumeva come valore “limite” per effettuare le PEO il totale del valore del fondo (non assoggettato alle decurtazioni) e non il valore delle risorse fisse, come invece è ormai chiaro. Dai verbali emerge che i fondi venivano certificati al lordo delle decurtazioni obbligatorie che poi l'Amministrazione avrebbe dovuto versare e anche in questo caso, probabilmente, è intervenuta un'erronea interpretazione della normativa di riferimento in ordine alle decurtazioni e susseguenti versamenti. Vero è che l'Ufficio PTAB, chiamato alla costituzione dei richiamati fondi, avrebbe dovuto prestare maggior attenzione alla complessa evoluzione normativa, ma altrettanto vero è che avrebbe dovuto ricevere dall'Ufficio Bilancio le indicazioni dell'importo relativo allo sforamento del limite riferito alle risorse fisse per via delle PEO a partire dal 2014; se questo fosse avvenuto oggi il fondo 2018 e a seguire il fondo 2019 non risentirebbero del noto dato negativo”*.

Riferisce, inoltre, che, in riscontro a specifica richiesta istruttoria della Procura, il Rettore dell'Università di Sassari, prof. Massimo Carpinelli, comunicava, con nota pervenuta in data 16 ottobre 2020, che dall'analisi effettuata ai fini della ricostituzione dei fondi dal 2010 al 2017 è risultato che

non venissero adottate specifiche determinate per la costituzione del fondo salario accessorio. Per gli anni successivi non sono state fatte per via della mancata certificazione. La Procura afferma che, in realtà, dall'esame dei documenti acquisiti in sede istruttoria risulta che la costituzione e la quantificazione dello stesso avveniva con la redazione di specifici prospetti a firma del direttore generale (omissis) e del responsabile area risorse umane, Dott.ssa (omissis).

La Procura sottolinea che, con riferimento all'attività di certificazione del fondo da parte del Collegio dei revisori, prevista dagli artt. 40 e 40 bis del D.lgs 175/2001, risulta agli atti che il fondo suddetto, pur essendo stato erroneamente quantificato dall'Università, è stato regolarmente certificato negli anni dal 2010 al 2017. Con specifico riferimento all'anno 2016, evidenzia che, con il verbale n. 66 del 2016, il Collegio dei revisori riscontrava anomalie nella quantificazione del fondo, rilevandone l'erronea quantificazione, e che, pur rimanendo irrisolte le criticità segnalate, il Collegio dei Revisori certificava il fondo sia per l'anno 2016, che per l'anno 2017.

La Procura rappresenta, inoltre, che, ritenendo che la responsabilità per il descritto danno erariale potesse essere riconducibile a tutti i soggetti coinvolti nella quantificazione e gestione del fondo salario accessorio per gli anni in esame, e precisamente al dott. (omissis), alla dott.ssa (omissis) e alla dott.ssa (omissis), provvedeva a notificare agli stessi - rispettivamente in data 30 gennaio 2021, 28 dicembre 2020 e 31 dicembre 2020 - atto di messa in mora ai fini interruttivi della prescrizione.

Sulla scorta di tali risultanze istruttorie, la Procura - individuato un

danno erariale complessivamente pari ad € 1.405.260,41, derivante dalle somme erogate, nel quinquennio anteriore alla notifica della messa in mora ai presunti responsabili, a titolo di trattamento salariale accessorio oltre i limiti normativamente previsti - ha emesso invito a presentare deduzioni, ai sensi dell'art. 67 del Codice di giustizia contabile nei confronti di Guido (omissis).

I signori (omissis)

e (omissis) non hanno presentato deduzioni, né hanno chiesto di essere sentiti personalmente.

Dalle deduzioni prodotte dalla signora (omissis) sono emersi elementi che hanno indotto la Procura - ritenuto provato che l'Ufficio Bilancio, verificata la copertura finanziaria, ha dato soltanto corso all'emissione degli ordinativi di pagamento - a non insistere nella contestazione di responsabilità, per assenza del nesso di causalità tra la condotta tenuta dalla stessa ed il danno erariale contestato, con conseguente archiviazione.

La Procura ha, invece, ritenuto che dalle deduzioni difensive depositate a seguito dell'invito a dedurre dai signori (omissis), nonché dalle risultanze dell'audizione richiesta dal signor (omissis), non fossero derivati elementi di diritto o di fatto idonei a consentire conclusioni differenti da quelle già contenute nell'invito a dedurre.

La Procura afferma che dall'esame della documentazione trasmessa, e in particolare dai verbali del Collegio dei revisori acquisiti agli atti per il periodo 2010-2020, è stato possibile accertare che il trattamento salariale accessorio del personale non dirigenziale dell'università di Sassari è stato erogato, con particolare riferimento agli anni dal 2015 al 2019, senza una

determina di costituzione del Fondo, nonché senza la certificazione dello stesso da parte del Collegio dei revisori per gli anni 2018 e 2019.

Sottolinea che la quantificazione e la successiva erogazione del Fondo avveniva semplicemente sulla base di specifici prospetti a firma del direttore generale e del dirigente dell'area risorse umane, allegati alle relazioni tecnico-finanziarie destinate al Collegio dei revisori. Inoltre, nella irrituale costituzione del Fondo non venivano correttamente applicate le norme dettate per la sua quantificazione e, segnatamente, non si teneva conto delle decurtazioni obbligatorie progressivamente introdotte negli anni dal legislatore.

Rappresenta che tale condotta ha portato ad un'erronea quantificazione del fondo salario accessorio personale amministrativo (categorie B,C,D) e bibliotecario (categoria EP) per il periodo dal 2010 al 2019 con un conseguente danno erariale, pari, con esclusivo riferimento alle somme erogate entro il quinquennio anteriore alla notifica della messa in mora ai presunti responsabili a complessivi € 1.405.260,41, come da prospetto in citazione.

La Procura ricostruisce la normativa di riferimento, evidenziando che il procedimento di costituzione e quantificazione del Fondo, propedeutico all'impegno ed all'erogazione delle relative risorse è caratterizzato da tre fasi: individuazione in bilancio delle risorse, adozione dell'atto di costituzione del Fondo e sottoscrizione del contratto decentrato annuale.

Rappresenta che, con specifico riferimento alla fattispecie in esame, il quadro normativo di riferimento per la costituzione del Fondo salario accessorio (parte stabile e parte variabile) è quello relativo al comparto

Università, contenuto, per il periodo 2010 – 2017, nel CCNL del 16.10.2008 (art. 87 per il personale inquadrato nelle categorie B,C,D e art. 90 per il personale inquadrato nella categoria EP), e per il periodo 2018 – 2020 rintracciabile nel CCNL 2016 – 2018, artt. 63 e seguenti.

Sottolinea che il procedimento per la formazione e approvazione del Fondo presupponeva l'assunzione di un formale provvedimento da parte dell'Amministrazione di costituzione del Fondo, la redazione, ai sensi dell'art. 40, comma 3 *sexies*, del d.lgs. 165/2001, di una relazione tecnico finanziaria ed una relazione illustrativa nella quale dovevano essere indicati il rispetto dei principi di legge e di contratto, la certificazione del fondo da parte del Collegio dei revisori, consistente nel controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e con quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori.

Afferma che sarebbe provato agli atti che l'Università di Sassari non ha adottato alcun atto formale di costituzione del fondo; che ha provveduto, per le annualità 2018 e 2019, all'erogazione del trattamento salariale accessorio ai propri dipendenti amministrativi non dirigenziali, pur in assenza della prescritta certificazione da parte dell'organo di controllo; che non ha rispettato le disposizioni normative dettate per la quantificazione del Fondo; che ha erroneamente erogato a titolo di salario accessorio al personale non dirigenziale somme eccedenti la reale disponibilità del Fondo.

La Procura sottolinea che l'esistenza del danno, consistente nelle somme erogate indebitamente oltre il limite normativamente previsto, risulta

provato in atti e riscontrabile nelle relazioni della Pubbliformez e in quelle, a firma del Direttore Generale dell'Università per gli anni dal 2010 al 2019 e aventi ad oggetto *“rideterminazione dei fondi salario accessorio per le categorie B, C, D ed EP”*.

Sottolinea, altresì, che il danno è da ricondurre con un nesso di causalità diretto alla condotta tenuta dal Direttore generale dell'università di Sassari e dalla Dirigente dell'Area Risorse Umane (in quanto responsabili, all'epoca dei fatti contestati, della costituzione del Fondo), e alla condotta tenuta dal Collegio dei revisori, che ha contribuito al verificarsi dell'evento dannoso, provvedendo a certificare il fondo per l'anno 2016 e 2017, nonostante lo stesso fosse stato erroneamente quantificato.

Afferma che le condotte dei dirigenti risultano tutte connotate, sotto il profilo soggettivo, da colpa grave, essendo il livello minimo di diligenza richiesto ad un dirigente della PA quello di conoscere le regole basilari che disciplinano il proprio agire, in particolare con riferimento all'erogazione di risorse pubbliche, ed avendo la Dirigenza provveduto all'erogazione del salario accessorio ai dipendenti anche in assenza della certificazione del fondo da parte del Collegio dei revisori, nella consapevolezza che sussistevano criticità nella costituzione dello stesso.

Asserisce che anche la condotta tenuta dai membri del Collegio dei revisori è stata connotata da colpa grave, in quanto l'attività di certificazione del Fondo, attribuita al Collegio dei revisori, si traduce in un riscontro di natura sostanziale sulla corretta quantificazione del Fondo per il trattamento accessorio, la completa copertura in bilancio dei costi derivanti dalla contrattazione integrativa, e la conformità dei contenuti delle clausole

contrattuali con le disposizioni previste dai contratti collettivi nazionali e dalle leggi che sono intervenute in materia. L'illogica scelta di certificare il Fondo salario accessorio per l'anno 2016 e 2017, nonostante fossero state già individuate diverse e specifiche criticità rimaste irrisolte non può che essere riconducibile a grave negligenza.

La Procura ha, pertanto, ritenuto sussistere precise risultanze probatorie ai fini dell'imputazione del complessivo danno erariale di € 1.405.260,41, *pro quota*, a carico di

- (omissis) per € 639.030,06, in qualità di Direttore generale dell'Università;
- (omissis) per € 426.020,05, in qualità di Dirigente dell'Area Risorse Umane;
- (omissis) per € 136.084,12, quale Presidente del Collegio dei revisori;
- (omissis) per € 102.063,09, quale membro del Collegio dei revisori;
- (omissis) per € 102.063,09, quale membro del Collegio dei revisori.

Il P.M. specifica che nell'imputazione del danno ha tenuto conto del contributo causale apportato dalla condotta gravemente negligente tenuta da ciascuno dei soggetti coinvolti, imputando il danno erariale occorso negli anni 2015, 2018 e 2019 interamente ai Dirigenti, e il danno erariale relativo agli anni 2016 e 2017 a Dirigenti (60%) e Collegio dei revisori (40%), considerata la responsabilità prevalente dell'apparato amministrativo in quanto di natura diretta.

Tra gli amministrativi è stato attribuito il maggior apporto causale al Direttore generale dell'Università, per il ruolo apicale ricoperto e in quanto firmatario dei prospetti di costituzione del Fondo e delle relazioni tecnico illustrative redatte per il Collegio dei revisori (60%) ed in via leggermente graduata alla dott.ssa (omissis) in quanto cofirmataria dei prospetti di costituzione (40%).

Per la parte di danno imputata alla condotta tenuta dai membri del Collegio dei revisori, in virtù della certificazione del Fondo effettuata negli anni 2016 e 2017, maggiore carico di responsabilità è stato attribuito al Presidente del Collegio (40%), in virtù del ruolo di coordinamento ricoperto.

La signora (omissis), si è costituita in giudizio con il ministero dell'avv. Matilde Mura in data 11 febbraio 2022. In data 13 maggio 2022 la difesa della signora (omissis) ha depositato articolata memoria difensiva, con la quale, in via preliminare, chiede di sospendere e/o differire il giudizio in attesa della definizione del piano di rientro *ex art. 40, comma 3-quinquies* del D.Lgs. n. 165 del 2001, e/o in attesa delle determinazioni che dovranno essere assunte dal Collegio dei revisori in ordine al ricalcolo dei Fondi eseguito nel 2021 dagli Uffici dell'Università.

La difesa evidenzia che il legislatore ha disciplinato espressamente l'ipotesi di errore nella determinazione del fondo per la contrattazione integrativa, prevedendo al citato art. 40, comma 3-*quinquies* il relativo rimedio. Afferma che, conseguentemente, il danno erariale ipotizzato dalla Procura, si verifica (si attualizza) solo nel caso in cui non venga posto in essere (o, comunque, non vada a buon fine) il piano di rientro previsto dalla predetta norma. Richiama la deliberazione della Corte dei conti Sezione

regionale di Controllo per la Liguria, n. 15/2021/PRSP. Sottolinea che l'Università di Sassari è ancora in tempo per provvedere a dare attuazione al piano di rientro con riferimento a tutte le somme oggetto della richiesta risarcitoria della Procura, con conseguente non attualità e non definitività del danno azionato. Evidenzia che la signora (omissis) è sprovvista di qualsivoglia potere di dare avvio o attuazione al piano di recupero e non è in alcun modo responsabile del mancato avvio del piano di recupero. Sottolinea che l'eventuale decorrenza dei termini per avviare il piano, che rendesse definitivo il danno, sarebbe imputabile esclusivamente a coloro che hanno il potere e il dovere di avviare il piano medesimo, sostenendo che la condotta di dirigenti e funzionari competenti all'avvio del piano di recupero interrompe il nesso causale tra il danno (potenziale e futuro) lamentato dalla Procura e la condotta della signora (omissis).

Per quanto concerne la quantificazione del danno, la difesa della signora (omissis) evidenzia che è stata basata sull'esito dell'attività posta in essere da un soggetto privato, incaricato dall'Università, e non da uno dei soggetti a cui spetta per legge la competenza a verificare la regolare costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa (Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, Ministero dell'Economia e Finanze, Dipartimento per la Funzione Pubblica). Sottolinea che la Publiformez si occupa di formazione dei dipendenti della pubblica amministrazione e non ha particolari competenze in materia di contabilità pubblica.

Rappresenta che il Direttore Generale dell'Università, con nota del 12 marzo 2022, ha trasmesso alle organizzazioni sindacali un aggiornamento della situazione dei Fondi, dalla quale emergerebbe che *non sarebbero state*

erogate retribuzioni accessorie in misura superiore rispetto alle effettive disponibilità del fondo, affermando che questa circostanza dimostrerebbe che i conteggi sulla cui base ha agito la Procura sarebbero inaffidabili, rendendo incerta la quantificazione del danno, con conseguente nullità dell'atto di citazione *ex art. 86, comma 6, C.G.C.* Pertanto, chiede di dichiarare nullo l'atto di citazione per incertezza nella quantificazione del danno.

La difesa della signora (omissis) rappresenta, inoltre, che gli errori di calcolo degli anni in contestazione sono conseguenza di quelli commessi negli anni antecedenti (2010, 2011 e 2012), e che non sono assolutamente addebitabili alla convenuta, diventata dirigente delle risorse umane solo nel giugno 2017.

Sostiene la carenza in capo alla signora (omissis) dell'elemento soggettivo della colpa grave, in ragione della complessità della normativa, del fatto che nel 2017 le modalità di calcolo in contestazione venivano utilizzate da 7 anni, con certificazione positiva da parte del Collegio dei revisori, e del fatto che il pagamento dei Fondi non certificati è avvenuto solo parzialmente e su ordine del Direttore Generale.

Conclusivamente, la difesa chiede, in via istruttoria, che venga disposta l'acquisizione delle deduzioni presentate dalla signora (omissis), nonché di tutti gli atti relativi al procedimento di ricalcolo dei Fondi eseguito su incarico del Direttore Generale dell'Università di Sassari. In via subordinata chiede di respingere le domande formulate dalla Procura mandando assolta la signora (omissis) da ogni addebito. In via ulteriormente subordinata chiede l'esercizio del potere riduttivo.

Il signor (omissis) si è costituito in giudizio con il ministero

dell'avvocato Loredana Rita Martinez, depositando articolata memoria difensiva in data 27 aprile 2022.

La difesa del signor (omissis) eccepisce la totale assenza del presupposto oggettivo su cui si fonda la contestazione di danno erariale, in ragione del fatto che è stato ricavato dalla relazione elaborata da Pubbliformez s.r.l., non ricompreso tra i soggetti legittimati per legge a compiere detta verifica, relazione che, peraltro, ancorché recepita con atto dell'Università, è priva della certificazione dei Revisori dei conti. Sottolinea che non sarebbe possibile verificare la correttezza dei valori posti a base del calcolo, la cui completezza è messa in dubbio dalla stessa Pubbliformez e dagli uffici amministrativi dell'Ateneo. Contesta le incongruenze tra le cifre indicate da Pubbliformez e quelle considerate in citazione. Eccepisce, pertanto, la nullità dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione per assoluta incertezza in merito alla quantificazione delle somme erogate in eccedenza. Asserisce che, in ogni caso, la parte eventualmente calcolata in eccedenza come parte del Fondo per il salario accessorio è rimasta nella piena disponibilità dell'Ente ed è stata utilizzata per le finalità dell'Ente medesimo (di cui al Piano triennale delle performance 2013-2016 e al Piano Strategico Integrato 2016-2018), con conseguente inconfigurabilità di danno erariale.

La difesa del signor (omissis) contesta la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave in capo al proprio assistito, nella cui condotta non sarebbe ravvisabile alcuna negligenza grave, superficialità o imprudente e macroscopica violazione delle norme, in ragione del fatto che era investito di funzioni di alta amministrazione e di collaborazione con il Rettore e con gli altri organi di governo (dalle quali esula, all'evidenza, la determinazione

del fondo del salario accessorio); che l'ipotetico errore nel calcolo del Fondo si sarebbe verificato nel 2010, in un momento in cui si susseguivano complicate disposizioni in materia ed erano pendenti numerosi contenziosi in merito alla mancata distribuzione del Fondo accessorio; che il quadro normativo di riferimento è particolarmente complesso; che lo stesso legislatore prevede la possibilità di violazione dei vincoli ed un apposito meccanismo di recupero.

La difesa del signor (omissis) contesta, inoltre, la sussistenza del nesso di causalità, in ragione della carenza del presupposto di un rituale accertamento ad opera della Corte dei conti, del Ministero dell'Economia e Finanze, o del Dipartimento per la Funzione Pubblica.

Sostiene che mancherebbe l'attualità del danno, avendo il legislatore, all'art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.lgs. n. 165 del 2001, tipizzato un'ipotesi di errore scusabile. Richiama la deliberazione della Sezione Regionale di Controllo per la Liguria n. 15/2021/PRSP, che, in merito al controllo di piani di recupero di risorse eccedenti destinate al Fondo per il personale, non configura alcuna ipotesi di danno erariale. Rappresenta che il danno erariale potrebbe configurarsi solo allorquando l'amministrazione non provveda ad attivare il meccanismo di recupero.

La difesa del signor (omissis) eccepisce, in subordine, la prescrizione del danno con riguardo alle somme relative all'anno 2015, in considerazione del fatto che la messa in mora risulta notificata in data 30 gennaio 2021, con conseguente riduzione del danno in € 408.195,18.

Eccepisce, inoltre, la non imputabilità al (omissis) del danno per le somme erogate in eccesso per l'anno 2019, essendo cessato dal servizio dal

dicembre 2019, con ulteriore riduzione del danno imputabile in € 370.627,98.

Contesta l'archiviazione della posizione della signora (omissis).

In estremo subordine, chiede l'esercizio del potere riduttivo nella sua massima estensione.

In via istruttoria, chiede la nomina di un C.T.U. che determini il fondo salario accessorio per gli anni 2010/2018.

Il signor (omissis) si è costituito in giudizio con il ministero dell'avvocato Andrea Manzi depositando articolata memoria difensiva in data 27 aprile 2022.

Preliminarmente la difesa eccepisce l'inammissibilità e nullità dell'atto di citazione, per non essere stato preceduto dalla notifica dell'invito a dedurre, non avendo potuto ritirare il plico contenente l'invito a dedurre a causa dell'errata indicazione del cognome sull'avviso di giacenza. Eccepisce, inoltre, considerata l'omessa comunicazione della costituzione in mora prima della notifica dell'atto di citazione, la prescrizione di qualsiasi voce di danno anteriore al 4 febbraio 2017.

Sostiene l'assenza di nesso di causalità tra la condotta del signor (omissis), quale membro del Collegio dei revisori, e il danno derivato dall'erogazione del fondo salario accessorio, in ragione del fatto che la certificazione del Collegio non rappresenta l'ultimo adempimento che abilita l'Amministrazione all'erogazione, dovendo seguire l'ulteriore fase di controllo di compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio e con quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riguardo alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori. Sottolinea la

non essenzialità della certificazione, evidenziando che, nel 2018 e 2019, l'Amministrazione ha proceduto all'erogazione dei Fondi anche in assenza della prescritta certificazione del Collegio, e che parte dei pagamenti è stata effettuata prima di detta certificazione.

Afferma che l'Organo di revisione si è sempre attivato con diligenza e massima attenzione, ponendo in essere una attività di controllo e indirizzo incessante, formulando numerosi rilievi critici e fornendo indicazioni in ordine alla decurtazione del fondo *ex art. 67* della L. n. 133/2008. Sostiene che l'aver svolto le proprie funzioni con perizia, impegno e buona fede determina l'assenza di qualsivoglia relazione tra la condotta osservata e il danno erariale contestato e vale ad escludere la sussistenza della prospettata colpa grave in capo al signor (omissis).

Chiede, in via principale, che l'azione proposta nei confronti del signor (omissis) venga dichiarata inammissibile, in tutto o in parte prescritta e comunque respinta per infondatezza nel merito; in via subordinata la più ampia applicazione del potere riduttivo.

Il signor (omissis) e la signora (omissis) si sono costituiti in giudizio, a ministero dell'avvocato Sergio Segneri, depositando articolata memoria difensiva in data 10 maggio 2022.

La difesa dei convenuti chiede preliminarmente, in via istruttoria, che venga ordinato all'Università di Sassari il deposito in giudizio della relazione della Commissione interna incaricata di revisionare i calcoli del FSA predisposti da Pubbliformez, nonché dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione per il recupero delle somme erroneamente allocate nel FSA dal 2015 in poi, disponendo, nelle more dell'acquisizione di tali

documenti, il differimento ad altra data dell'udienza di discussione.

Per quanto concerne il merito dell'azione della Procura, rappresenta che la sussistenza del presunto danno erariale scaturisce dalla ricostruzione del Fondo operata da Pubbliformez, che appare caratterizzata da elementi di incertezza ed indeterminatezza che ne inficiano l'attendibilità.

Sottolinea che l'art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.lgs. n. 165 del 2001, prevede l'obbligo di recupero di quanto indebitamente erogato in eccesso, direttamente sulle somme da destinare al FSA negli anni successivi, affermando che le Amministrazioni incorrono in responsabilità solo se non recuperano gli importi corrisposti in esubero rispetto al dovuto. Asserisce, conseguentemente, l'attuale insussistenza e inconfigurabilità del danno all'erario in capo ai convenuti.

Afferma, in ogni caso, l'assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, in ragione del fatto che il Collegio dei revisori ha approfondito tutte le problematiche sul tema, coinvolgendo anche i competenti uffici del MEF, e certificato i fondi 2016 e 2017 (in assenza di rilievi precisi o di evidenti errori di calcolo) solo dopo aver accertato che *il fondo non era stato incrementato rispetto all'anno precedente*, nonché in ragione della circostanza che le criticità alle quali fa riferimento la Procura sono emerse solo nel corso del 2018 a seguito di un serrato confronto con il MEF.

Sostiene che mancherebbe il nesso causale tra la condotta del Presidente e dei componenti del Collegio dei revisori e il presunto danno all'erario, in quanto le risorse che vanno a costituire il fondo diventano erogabili al personale interessato non per effetto dell'attestazione del Collegio, bensì solo a seguito del loro inserimento nel contratto integrativo

decentrato, e in ragione del fatto che il presunto danno per gli anni 2016 e 2017 sarebbe, in ogni caso, derivato dal trascinarsi di errori pregressi che risalgono al 2010.

Con riguardo alla quantificazione del presunto danno, afferma che la ripartizione tra le due categorie di responsabili risulta immotivata e non appare equa, considerato il differente rapporto causale diretto e indiretto tra i dirigenti dell'Università e i componenti del Collegio dei revisori. Sostiene che non appare equa e ragionevole nemmeno la suddivisione tra i componenti del Collegio, non sussistendo ragione per attribuire maggiore responsabilità al Presidente (omissis).

Pertanto, chiede in via principale l'assoluzione di (omissis) e di (omissis) per infondatezza della domanda attrice; in subordine, la rideterminazione del danno, anche in applicazione del potere riduttivo, con previsione di detrazione delle somme recuperate - anche in futuro - dall'Amministrazione, nonché degli importi da porre a carico degli organi e dei dirigenti responsabili per l'omesso recupero.

In data 16 maggio 2022 la difesa dei signori (omissis) e (omissis) ha depositato la risposta dell'Università di Sassari alla propria richiesta di accesso (con allegata la relazione tecnica illustrativa predisposta dalla Commissione interna dell'Università, in data 18 novembre 2021), nella quale si dà atto che - ad oggi - non esiste alcun provvedimento con il quale sia stato attuato il recupero delle asserite maggiori somme erogate al personale.

In data 10 maggio 2022 la Procura ha depositato la seguente documentazione integrativa:

– Nota del Collegio dei revisori dei conti dell'Università di Sassari

n. 0008023 del 1° aprile 2022, con allegati, tra gli altri, la rideterminazione del Fondo salario accessorio categorie B-C-D e EP da parte del Direttore Generale (del 24 luglio 2020), il Piano di rientro (del 23 settembre 2021), la nuova ricostruzione dei Fondi (del 18 novembre 2021), nella quale si sostiene *la sostanziale corretta quantificazione ... e la corretta determinazione dei pagamenti effettuati dall'Ateneo a valere sugli stessi Fondi*, e la relazione di verifica amministrativo-contabile del MEF (5 ottobre – 10 dicembre 2021), nella quale *si ritiene che l'Amministrazione debba attenersi alla ricostruzione dei Fondi di cui al Verbale del Collegio del 4/5 agosto 2020 ... con conseguente ... obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva;*

– Nota del Collegio dei revisori dei conti dell'Università di Sassari n. 0010952 del 6 maggio 2022, il cui allegato (Proposta schema Piano di rientro 2010-2019, in data 26 aprile 2022) non risulta in atti.

La Sezione, al fine di avere un quadro della situazione maggiormente chiaro e il più possibile esauriente, con Ordinanza istruttoria n. 63/2022, ha disposto l'acquisizione presso l'Università di Sassari dei seguenti atti ed elementi conoscitivi:

– Proposta Schema Piano di rientro 2010-2019, approvata in data 26 aprile 2022;

– Verbale integrale del Collegio dei revisori dei conti dell'Università di Sassari n. 107 bis del 4/5 agosto 2020, come rettificato in data 19 ottobre 2021, Rep. n. 1/2022 Prot. n. 8052 del 1° febbraio 2022;

– Piano di rientro 2010-2019 definitivamente adottato ed eventuali diversi e/o ulteriori provvedimenti assunti dall'Amministrazione per il

recupero delle asserite maggiori somme erroneamente allocate nel FSA ed erogate al personale;

- ipotesi di accordo integrativo decentrato relative agli anni dal 2010 al 2019, corredate delle rispettive relazioni tecnico-finanziarie e relazioni illustrative;
- note di trasmissione dei contratti integrativi alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventuali riscontri ricevuti;
- contratti integrativi definitivamente sottoscritti dal 2010 al 2019.

Con nota del 16 gennaio 2023, l'Università degli Studi di Sassari, in esecuzione dell'ordinanza n. 63 del 2022, ha trasmesso copia di:

- proposta Schema Piano di rientro 2010-2019, prot. n. 44941 del 26 aprile 2022;
- verbale integrale del Collegio dei revisori dei conti dell'Università di Sassari n. 107 bis del 4/5 agosto 2020, come rettificato in data 19 ottobre 2021, Rep. n. 1/2022 Prot. n. 8052 del 1° febbraio 2022;
- testo concordato in sede di contrattazione integrativa decentrata – pre-intesa – seduta del 25 ottobre 2010 e pre-intesa – seduta del 27 ottobre 2017;
- note di trasmissione dei contratti integrativi all'ARAN (2012-2014);
- contratti integrativi definitivamente sottoscritti dal 2010 al 2019.

Ha comunicato che il Piano di rientro di cui all'art. 40, c. 3-*quinquies* del D.lgs. 165/2001, è stato adottato con DDG Rep. n. 4633/2022, prot. n. 132054 del 02/12/2022 e sottoposto al Collegio dei revisori dei conti ai fini della certificazione.

Con nota del 23 febbraio 2023, l'Università ha trasmesso copia di:

1. DDG n. 337/2023 prot. n. 13985 del 13 febbraio 2023, con la quale, in sostituzione dei precedenti atti, ivi compreso la DDG rep. n. 4633/2022, prot. n. 132054 del 02/12/2022, sono stati approvati:
 - la ricostruzione e costituzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale, categoria BCD, per le annualità 2020, 2021 e 2022, dei fondi per la costituzione dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato del personale appartenente alla categoria EP per le annualità 2020, 2021 e 2022 e dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato dei Dirigenti per le annualità 2019, 2020, 2021 e 2022.
 - la Relazione tecnica illustrativa del Piano di rientro redatto ai sensi dell'articolo 40 comma 3 *quinquies* del D.lgs. n. 165 del 2001 e s.m.i;
 - l'allegato unico alla Relazione tecnica illustrativa del Piano di rientro;
2. verbale del Collegio dei Revisori n. 144 adunanza del 13 febbraio 2023 (stralcio relativo al punto 1) all'ordine del giorno esame degli atti di costituzione fondi del salario accessorio e piano di rientro in esito al verbale del Collegio dei revisori dei conti n. 143 e provvedimenti conseguenti);
3. verbale del Collegio Revisori n. 143 delle sedute del 22 e 30 dicembre 2022 e 11 gennaio 2023;
4. deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 22 febbraio 2023 avente ad oggetto l'approvazione del Piano di rientro in esito alla adozione con DDG 337/2023 e alla certificazione del Collegio dei revisori.

Con memoria difensiva trasmessa in data 27 aprile 2023, la difesa del signor (omissis) ha affermato che dai due depositi operati dall'Università emergerebbe la conferma del fatto che l'azione della Procura

è caratterizzata da significativi elementi di incertezza ed indeterminatezza, con conseguente nullità dell'azione, nonché l'esclusione di una connotazione di gravità di colpa in capo ai convenuti, considerate le palesate difficoltà di ricostruzione dei calcoli corretti. Ha sottolineato che il recupero delle somme indebitamente corrisposte, nel caso *de quo*, inserendosi in una procedura tipizzata contemplata dalla norma come obbligatoria, integra la fattispecie tipica ed elimina in radice la causazione del danno, che non risulta prodotto e accertato sino al completamento dell'*iter* previsto dalla legge. Ha richiamato le conclusioni rassegnate nella memoria di costituzione, chiedendo che l'azione proposta venga dichiarata inammissibile, in tutto o in parte prescritta, e comunque respinta per infondatezza nel merito, e, in via subordinata, che venga applicato il potere riduttivo.

Con memoria difensiva trasmessa in data 28 aprile 2023, la difesa dei signori (omissis) e (omissis) ha sottolineato, preliminarmente, che non figurano tra gli atti depositati le ipotesi di accordo integrativo decentrato e soprattutto le note di trasmissione di tali atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al MEF ai sensi dell'art. 40bis, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, chiedendo che venga ordinato all'Università degli Studi di Sassari di depositare integralmente la documentazione richiesta, ovvero di fornire chiarimenti in merito alle ragioni del mancato deposito. Ha evidenziato che dai documenti depositati in giudizio risulta che l'Università di Sassari, dopo svariati approfondimenti istruttori e in esito alle verifiche effettuate anche dal MEF, ha approvato il Piano di Rientro obbligatorio, con delibera del Consiglio di Amministrazione del 22 febbraio 2023. Si tratta di delibera volta a sanare la

non corretta quantificazione del Fondo Salario Accessorio negli anni compresi tra il 2010 e il 2018, che rettifica l'originaria proposta di Piano di Rientro elaborata nell'aprile 2022, in relazione alla quale l'UNISS ha effettuato appositi accantonamenti a partire dal 2021. Ha affermato che, considerato il quadro normativo di riferimento e la specifica disciplina della materia, l'approvazione del Piano di Rientro comporta il venir meno del danno "virtuale" derivante dall'erronea allocazione ed erogazione delle risorse inserite nel FSA, in quanto costituisce, nelle intenzioni del Legislatore, lo strumento fisiologico apprestato dall'ordinamento per superare eventuali errori nella quantificazione. Ha evidenziato che il Piano di Rientro è qualificato come obbligatorio proprio perché funzionale a compensare la non corretta allocazione delle risorse nel FSA. Ha sostenuto che l'approvazione del Piano di Rientro cancella l'eventuale danno e obbliga l'amministrazione e i suoi funzionari a darvi rigorosa attuazione, pena l'insorgere di responsabilità erariale a carico degli stessi. Ha richiamato le argomentazioni contenute nella memoria di costituzione e difesa già depositata, chiedendo l'assoluzione dei convenuti da ogni addebito, con ogni consequenziale pronuncia come per legge.

Con memoria difensiva trasmessa in data 11 maggio 2023, la difesa della signora (omissis) ha sottolineato che, sebbene l'ordinanza istruttoria sia rimasta in parte inadempita, l'Università ha trasmesso il Piano di rientro volto a sanare, *ex lege*, gli errori nel calcolo dei Fondi e, quindi, ad eliminare integralmente il presunto danno azionato nel presente giudizio. Ha affermato che l'avvenuta approvazione del Piano di rientro deve portare ad una assoluzione dei convenuti, a prescindere dal fatto che non siano state

ancora recuperate tutte le somme illegittimamente affluite ai fondi, in quanto l'approvazione del Piano rappresenta un obbligo in capo all'Amministrazione, e - poiché una volta approvato risulta integrata la fattispecie tipica descritta nella citata norma - la responsabilità erariale può sorgere solo in capo ai dirigenti e/o funzionari che non diano attuazione al medesimo. Ha sostenuto che, in ogni caso, i convenuti devono essere assolti per mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave, in quanto la vicenda *de quo* si inserisce nell'ambito di un quadro normativo e giuridico estremamente complesso, come riconosciuto dalla Procura e dallo stesso Collegio, che ha ritenuto necessari accertamenti istruttori al fine di consentire *“l'esatta quantificazione del danno”* e la *“ricorrenza dell'elemento psicologico della colpa grave”*. Ha richiamato integralmente il contenuto della memoria di costituzione, insistendo nelle conclusioni rassegnate.

Con memoria difensiva trasmessa in data 12 maggio 2023, la difesa del signor (omissis) ha evidenziato che l'Università non ha dato completa esecuzione all'Ordinanza istruttoria, omettendo di depositare le ipotesi di accordo integrativo decentrato relative agli anni dal 2010 al 2019, corredate delle rispettive relazioni tecnico-finanziarie e relazioni illustrative e le relative note di trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Ha rappresentato l'incongruità ed erroneità dei dati indicati dalla Pubbliformez e posti a fondamento dell'atto di citazione, considerato che detti dati non corrispondono a quelli inseriti nel Piano di rientro trasmesso dall'Università, ed evidenziando che, a tutt'oggi, non vi è certezza in ordine alla

quantificazione del danno erariale da imputarsi ai convenuti, con conseguente nullità dell'atto di citazione. Ha sottolineato che la discrasia di detti atti conferma le difficoltà dell'Amministrazione nel ricostruire i dati in questione, a sostegno dell'assenza di colpa grave dei chiamati in giudizio che hanno operato in un contesto normativo e fattuale di indiscussa rilevante complessità ed incertezza. Ha affermato che l'avvenuta adozione del Piano di rientro e l'avvio del recupero delle somme indebitamente versate ai dipendenti costituisce elemento idoneo ad escludere la sussistenza del danno erariale. Ha confermato le conclusioni di cui alla memoria di costituzione e difesa, insistendo per la nullità dell'atto di citazione, e chiedendo, in via subordinata, di dichiarare inammissibile e comunque rigettare per infondatezza la domanda proposta dalla Procura mandando assolto il signor (omissis) da qualsivoglia addebito; in via ulteriormente subordinata, di dichiarare la prescrizione, quantomeno parziale, dell'ammontare del danno contestato; in via ulteriormente gradata, previa rimodulazione del danno erariale in euro 532.525,06 (come indicato nell'invito a dedurre), nell'esercizio del potere riduttivo nella sua massima estensione, escludere l'addebito posto a carico del convenuto.

Nell'udienza di discussione del 18 maggio 2023, considerate le censure formulate in udienza dai legali dei convenuti, in merito al potenziale *vulnus* al diritto di difesa rappresentato dalla circostanza che le articolate, puntuali ed analitiche repliche ed osservazioni formulate dalla Procura in udienza non fossero state compendiate in una memoria scritta messa a disposizione degli accusati con adeguato anticipo – la Sezione, con Ordinanza n. 58/2023, ha accordato un rinvio della trattazione del merito della causa, per consentire a

tutte le parti di predisporre memorie conclusive, nel pieno rispetto del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., invitando, sia la Procura che le difese dei convenuti, a depositare, entro il termine del 15 dicembre 2023, le proprie memorie conclusionali, corredate della necessaria documentazione a supporto.

Con la medesima Ordinanza - rilevato che l'Università di Sassari non aveva trasmesso alla Sezione le ipotesi di accordo integrativo decentrato relative agli anni dal 2010 al 2019 (corredate delle rispettive relazioni tecnico-finanziarie e relazioni illustrative), le note di trasmissione dei contratti integrativi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e gli eventuali riscontri ricevuti da dette Amministrazioni - la Sezione ha disposto che l'Università di Sassari trasmettesse l'integrale documentazione richiesta, ovvero illustrasse le ragioni del mancato deposito, fornendo, nell'ipotesi in cui non sia stato rispettato l'*iter* di cui al richiamato dettato normativo, informazioni sulla procedura in concreto seguita per addivenire alla stipula dei contratti integrativi decentrati relativi agli anni dal 2010 al 2019, fissando all'Università di Sassari il termine del 2 ottobre 2023.

L'Università di Sassari, in esecuzione dell'Ordinanza 58/2023, ha trasmesso la documentazione agli atti dell'Ateneo relativa agli accordi di contrattazione negli anni in contestazione, osservando che tra gli allegati agli accordi di contrattazione sono rinvenibili in alcuni casi le "*proposte di accordo*" e le "*pre-intese*" e che agli atti dell'Ateneo non risultano le "*ipotesi di accordo*" richieste. Con riferimento alla mancata trasmissione della

suddetta documentazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'Amministrazione universitaria ha osservato che negli anni in contestazione ha ritenuto di dare attuazione all'obbligo di trasmissione degli accordi redatti in sede decentrata esclusivamente trasmettendo gli stessi all'Aran, unitamente alle relazioni tecnico finanziarie e illustrative, avendo ritenuto di applicare l'art. 40 *bis* comma 5 del D.lgs. n. 165/2001 che prevede la trasmissione *“all'ARAN, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio”*, nella convinzione che le Università statali fossero escluse dalla portata dispositiva del comma 2 dello stesso art. 40 *bis* del D.lgs. n. 165/2001.

Ad integrazione della documentazione già inviata in riscontro alla precedente ordinanza n. 63 del 2022, ha trasmesso copia degli accordi di contrattazione collettiva integrativa dal 2010 al 2019, copia della pre-intesa *“Testo concordato in sede di contrattazione integrativa decentrata nella seduta del 20 settembre 2010”* rinvenuta agli atti successivamente all'invio di dicembre 2022 e febbraio 2023, Verbale del Collegio dei Revisori dei conti n. 11 del 17 novembre 2010 (integrato degli allegati) e Verbale del Collegio dei revisori dei conti n. 21 del 23 settembre 2011 (correttamente scansionato).

La Procura, in data 14 dicembre 2023, ha trasmesso memoria conclusionale nella quale espone le osservazioni, già formulate nel corso

dell'udienza del 18 maggio 2023, con riguardo alla asserita assenza di attualità del danno, alla presunta nullità dell'atto di citazione per assenza del presupposto oggettivo a fondamento della contestazione di danno erariale, e sulla quantificazione del danno (formulate – con prospettazioni similari – da vari convenuti), nonché sulle specifiche difese spiegate nelle memorie difensive di ciascuno dei convenuti.

In particolare, con riferimento all'eccezione concernente la presunta “*assenza di attualità del danno*”, la Procura osserva che la disposizione di cui all'art. 40, comma 3 *quinquies*, del d.lgs. 165 del 2001 non incide sulla procedibilità dell'azione erariale, in quanto il sistema giuridico vigente prevede concomitanti procedure finalizzate a perseguire il ristoro dell'Amministrazione che abbia subito un danno, ciascuna autonomamente attivabile.

Con riguardo alla presunta “*nullità dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione*” per assenza del presupposto oggettivo posto a fondamento della contestazione di danno erariale, in ragione del fatto che la contestazione del danno erariale si baserebbe su un atto proveniente da un soggetto non legittimato a svolgere l'accertamento di natura pubblicistica, osserva che la teorizzata nullità non risulta sanzionata dal legislatore, che una eventuale declaratoria in tal senso contrasterebbe con il principio di tassatività della nullità degli atti del processo, e che la ricostruzione del fondo è stata condivisa e fatta propria dal Direttore Generale Nicoletti. Sottolinea che la correttezza generale dei dati contenuti nella relazione della società Publiformez e nelle DDG del dott. Nicoletti troverebbe definitiva

dimostrazione nei provvedimenti da ultimo assunti dall'Università a febbraio 2023, che confermano gli importi già indicati nei precedenti atti.

Per quanto concerne l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per la presunta *“incertezza nella quantificazione del danno”*, afferma che la quantificazione del danno risulta definitivamente acclarata, come si evince dalla Relazione tecnica illustrativa del piano di rientro (Prov. 0013985 del 13 febbraio 2023 allegato alla determina rep. n. 337 del 13/02/2023) in cui si afferma, a pag. 3 § 2, che: *“in merito agli importi indicati nel piano di rientro e alla quantificazione dell'obbligo di recupero, gli stessi trovano corrispondenza con gli importi accertati da ultimo nella relazione MEF e già oggetto di accertamento anche da parte del Collegio dei revisori nel verbale del 4-5 agosto 2020”*. Evidenzia che la lettura comparativa dei dati contenuti nella DDG n. 43331 del 20 aprile 2020, nella DDG n. 337 del 13 febbraio 2023 e nella delibera n. 25 del 23 febbraio 2023 dimostra che, per tutte le annualità in esame, gli importi risultano sostanzialmente corrispondenti a quelli contenuti nell'atto di citazione, con le seguenti precisazioni relative all'anno 2018. Con riferimento al fondo BCD - anno 2018 - l'erogazione di risorse in eccesso pari ad euro 633.584,00 indicata nella tabella a pag. 6 dell'atto di citazione e a pag. 96 della Relazione MEF, è altresì presente negli atti della Pubbliformez e dell'Università. Differisce l'importo liquidato relativo al fondo EP 2018: la cifra inizialmente indicata di euro 143.537, è stata successivamente ridotta in euro 129.108 con Determina del D.G. del 13/02/2023, per correggere l'errata precedente doppia sommatoria di 14.429,00 euro, relativa alla retribuzione di posizione EP a tempo determinato corrisposta nel 2019 e calcolata erroneamente anche

nei conteggi del tempo indeterminato. Per l'anno 2018, inoltre, devono essere aggiunte le somme dei differenziali stipendiali PEO 2018, successivamente erogate a valere su somme non disponibili (di cui alle pagg. 10 e 11 della Relazione Tecnica illustrativa del Piano di rientro approvato con DDG. n. 337 del 13/02/2023).

Tenendo conto degli importi acclarati, la Procura ha chiesto la rideterminazione del danno in euro € 1.740.095,41, da suddividere sulla base dei criteri già indicati nell'atto di citazione. Per gli anni 2018-2019 risulta da suddividere *pro quota* tra (omissis) (60%) e (omissis) (40%)

l'importo complessivo di euro 334.835,00 determinato nel seguente modo: € 132.507,00 a titolo differenziale PEO 2018 (erogati in eccedenza sul "fondo disponibile") a cui si sommano € 216,758,00 (fondo disponibile BCD per la contrattazione, presente già nella relazione della Pubbliformez, nella determinazione del Direttore Generale Cristiano Nicoletti n. 43331 del 20 aprile 2020, nella determinazione del Direttore Generale Elisabetta Neroni del 13 febbraio 2023), per mero errore non conteggiati nell'importo definitivo del danno erariale; con la sottrazione dell'importo di euro 14.429,00 di cui al refuso corretto con la determina del Direttore Generale del 13 febbraio 2023.

Sostiene che la suddetta rideterminazione del danno, al netto dei differenziali PEO, deriva da una mera somma algebrica degli importi già indicati e sulla base dei medesimi criteri di quantificazione del danno esposti nell'atto di citazione (art. 86, comma 2, lett. c, CGC).

Afferma che sussistono precise risultanze probatorie ai fini dell'imputazione del complessivo danno erariale di € 1.740.095,41 *pro quota*

a carico di (omissis) per € 839.931,06, in qualità di Direttore generale dell'Università; (omissis) per € 559.954,05, in qualità di Dirigente dell'Area Risorse Umane; (omissis) per € 136.084,12, quale Presidente del Collegio dei Revisori; (omissis) per € 102.063,09, quale membro del Collegio dei Revisori; (omissis) per € 102.063,09, quale membro del Collegio dei Revisori.

Per quanto concerne le difese individuali del signor (omissis), la Procura ribadisce la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave e del nesso di causalità diretto con la condotta tenuta dal Direttore Generale dell'Università, in quanto responsabile, all'epoca dei fatti contestati, della costituzione del fondo. Con riguardo all'eccezione di prescrizione del danno relativamente all'anno 2015, evidenzia che la quantificazione effettuata tiene conto delle somme effettivamente erogate negli anni 2016, 2017, 2018, 2019, con la precisazione che tra le somme pagate nel 2016 ci sono 63.103,68 di competenza del fondo 2015, ma corrisposte nel 2016. Per quanto concerne la asserita non imputabilità del danno per le somme erogate nell'anno 2019, la Procura evidenzia che, tra i pagamenti effettuati nel predetto anno, ci sono erogazioni di competenza degli anni 2017 e 2018 e che la determinazione del Fondo è stata fatta dal signor (omissis) nel 2018. Afferma, infine, che non sono ravvisabili vantaggi da parte dell'Amministrazione nell'erogazione di somme illecite, mancando uno dei presupposti ineludibili per l'applicazione dell' invocato istituto della *compensatio lucri cum danno*, ovvero l'unicità del fatto generatore del danno e del presunto vantaggio.

Per quanto concerne le difese individuali della signora (omissis), sostiene l'infondatezza delle istanze di sospensione o di

differimento del giudizio. Ribadisce la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave e del nesso di causalità diretto con la condotta tenuta dalla Dirigente dell'Area Risorse Umane in quanto responsabile, con il Direttore Generale, della costituzione del fondo. Evidenzia, in particolare, che (omissis) era, fin dal 2014, Coordinatrice dell'Area Risorse Umane, che la sua firma è apposta in calce ai prospetti di costituzione del fondo già nel 2014, 2015 e 2016, e che dai verbali nn. 56/2015 e 66/2016 dell'organo di revisione risulta che firmava anche come Responsabile delle Risorse Umane.

Per quanto concerne le difese individuali del signor (omissis), eccepisce l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità e nullità dell'atto di citazione per la mancata notificazione dell'invito a dedurre, in quanto un'eventuale erronea indicazione del nome del destinatario che riguardi esclusivamente la raccomandata informativa, e non anche gli altri atti del procedimento notificatorio *ex art. 140 c.p.c.*, non incide in alcun modo sul perfezionamento della notificazione, richiamando la giurisprudenza della Suprema Corte (sentenza n. 137 della Cass. Civ., Sez. II, Sent., 08-01-2016), che ha affermato che essendo stato affisso sulla porta dell'abitazione del convenuto l'avviso dell'eseguito deposito dell'atto presso la casa comunale, deve ritenersi che la presunta errata indicazione, nella raccomandata informativa, del cognome del destinatario non abbia inciso sulla possibilità del convenuto di rendersi conto di essere l'effettivo destinatario della notifica. Sostiene l'infondatezza dell'eccezione di prescrizione per i pagamenti relativi agli anni 2016, 2017-2018, atteso che la notifica dell'invito a dedurre si è perfezionata in data 19 luglio 2021, e trovando applicazione, nel caso di specie, la sospensione dei termini di prescrizione a

far tempo dall'8 marzo 2020 e fino al 31 agosto 2020, ai sensi dell'art. 85, quarto comma, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Ribadisce la sussistenza del nesso di causalità tra la condotta del signor (omissis), quale membro del Collegio dei revisori, e il danno derivato dall'erogazione del fondo salario accessorio, in ragione del fatto che l'attività di certificazione del fondo, attribuita al Collegio dei Revisori, non si sostanzia in un'attività di controllo meramente formale, ma si traduce in un riscontro di natura sostanziale.

Per quanto concerne le difese individuali del signor (omissis) e della signora (omissis), sottolinea che la scelta di certificare il fondo salario accessorio per gli anni 2016 e 2017, nonostante fossero state già individuate diverse e specifiche criticità rimaste irrisolte, è connotata da grave imprudenza e negligenza. Evidenzia che, in disparte la circostanza che la ripartizione del danno è di esclusiva competenza del Collegio giudicante, il Presidente dell'organo di revisione ha delle responsabilità maggiori rispetto agli altri membri sia per la qualificata competenza, sia per il ruolo di coordinamento ricoperto.

Con memoria conclusionale in data 15 dicembre 2023, la difesa della signora (omissis), eccepisce la nullità della domanda nuova (formulata dalla Procura in udienza, e ribadita in memoria), perché non preceduta dalla notifica dell'invito a dedurre, rappresentando che, all'udienza del 18 maggio 2023, la Procura regionale ha modificato la quantificazione del danno, chiedendo la condanna della dott.ssa (omissis) al pagamento della somma di € 559.954,05, in luogo della somma di € 426.020,05 indicata nell'atto di citazione. Contesta che la rideterminazione

del danno derivi da una mera somma algebrica degli importi già indicati e sia stata effettuata sulla base dei medesimi criteri di quantificazione del danno esposti nell'atto di citazione.

La difesa della signora (omissis) ribadisce che l'approvazione del Piano di rientro di cui all'art. 40, comma 3 *quinquies*, del d.lgs. n. 165/2001, approvato dal CdA il 22 febbraio 2023, sana *ex lege* gli errori nel calcolo dei fondi ed elimina il presunto danno oggetto del presente giudizio; che, una volta che il Piano è stato approvato, ed anche se non sono state recuperate tutte le somme in ipotesi illegittimamente affluite nei fondi, viene meno il danno, ed un'eventuale responsabilità erariale potrebbe sorgere solo in capo ai Dirigenti/funzionari che non danno attuazione al Piano medesimo. Afferma che, in ogni caso, nella specie mancherebbe, comunque, l'elemento soggettivo della colpa grave, in ragione della complessità della normativa che disciplina la costituzione del Fondo per la contrattazione integrativa.

Ribadisce che la signora (omissis) è diventata responsabile del Servizio Risorse Umane nel 2017, sostenendo che nessun danno può esserle contestato con riferimento ai pagamenti a valere sul fondo 2015, 2016 e 2017 (in quanto eseguiti prima del 1° giugno 2017), né con riferimento all'anno 2017 (in quanto il Fondo era stato certificato dal Collegio dei Revisori il 26 giugno 2017 appena 20 giorni dopo la data in cui la dott.ssa (omissis) è stata nominata responsabile del Servizio Risorse Umane).

Chiede che vengano respinte, nel merito, tutte le domande formulate dalla Procura, mandando assolta la signora (omissis) da ogni addebito; in subordine che venga accertata, *incidenter tantum*, la quota di responsabilità

nella causazione del danno della signora Idini e che si detragga tale quota da quella eventualmente addebitata alla convenuta (omissis).

Con memoria conclusionale in data 15 dicembre 2023, la difesa del signor (omissis), ribadisce l'opposizione formulata nel corso dell'udienza del 18 maggio 2013 avverso la domanda della Procura attrice di modificare la quota di danno erariale posta a carico del (omissis) nell'atto di citazione, in ragione del fatto che, in tal modo si eluderebbe il dettato normativo secondo cui l'addebito del danno erariale deve essere preceduto dall'invito a dedurre e dal pedissequo atto di citazione. Sostiene, infatti, che non si versa nell'ipotesi di correzione di un mero errore materiale (errore di calcolo), ma di una nuova contestazione avente ad oggetto somme erogate nel periodo 2018 – 2019 e non contestate negli atti prodromici al presente giudizio, nulla e, altresì, inammissibile per violazione del divieto di attività istruttoria successivamente all'invito a dedurre, ai sensi dell'articolo 67, comma 7, c.g.c. Afferma, inoltre, che il Collegio non può pronunciarsi sulle differenti somme indicate all'udienza del 18 maggio 2023 e ribadite nella relazione depositata il 14 dicembre 2023 per non violare il principio di ultrapetizione. Nel merito delle accuse, sottolinea che dal deposito da parte dell'Università degli atti trasmessi all'Aran, emerge che nell'arco temporale oggetto del presente giudizio l'Università ha correttamente adempiuto agli obblighi di legge, che il direttore (omissis), prima di assumere ogni decisione, si è fattivamente confrontato con il MEF e, successivamente, ha inviato all'Aran gli accordi relativi ai fondi, con conseguente inconfigurabilità di una grave condotta colposa, in assenza di certezza sulla base di calcolo da adottare per la determinazione dei fondi.

Considerate le difficoltà di calcolo del fondo emerse nel presente giudizio - essendo incorsa in errore la Pubblicità e la pubblica accusa - nella denegata ipotesi di accertamento di danno erariale, chiede l'applicazione del potere riduttivo nella sua massima estensione.

Richiama le argomentazioni contenute negli atti difensivi già depositati in merito alle ragioni di infondatezza dell'azione di danno erariale, stante l'inconfigurabilità del presunto danno (avendo l'amministrazione attivato il recupero delle somme ai sensi dell'art. 40, comma 3 *quinquies*, del D. lgs. n. 165/2001), la mancanza del nesso causale e l'insussistenza della colpa grave.

Con ulteriore memoria in data 8 gennaio 2024, la difesa del signor (omissis), ribadisce la richiesta di dichiarare nullo l'atto di citazione per incertezza del *quantum* del danno erariale; in via subordinata, dichiarare nulla la domanda formulata dalla Procura all'udienza del 18 maggio 2023 e ribadita nella memoria conclusionale depositata il 14.12.2023; dichiarare inammissibile e comunque rigettare per infondatezza la domanda proposta dalla Procura attrice anche alla luce dell'avvenuta approvazione del piano di rientro *ex art.* 40, comma 3 *quinquies*, del D. lgs n. 165/2021 e, per l'effetto accertare l'insussistenza e/o inattualità del danno erariale e mandare assolto il signor (omissis) da qualsivoglia addebito; in via ulteriormente subordinata, dichiarare la prescrizione, quantomeno parziale, dell'ammontare del danno contestato; in via ulteriormente gradata, previa rimodulazione del danno erariale in euro 420.550,3828, nell'esercizio del potere riduttivo nella sua massima estensione, escludere l'addebito posto a carico del convenuto; con ogni conseguenziale statuizione di legge anche in relazione alle spese di giudizio.

Con memoria conclusionale in data 15 dicembre 2023, la difesa del signor (omissis) afferma che dai depositi operati dall'Amministrazione, a seguito delle Ordinanze della Sezione si ha conferma del fatto che la ricostruzione di fondo posta a base dell'azione è caratterizzata da cospicui elementi di incertezza e indeterminatezza – oltreché genericità – comportanti per un verso la nullità dell'azione, e della circostanza che le palesate difficoltà di ricostruzione dei calcoli corretti non possono non comportare l'esclusione di alcuna connotazione di gravità di colpa in capo ai convenuti. Afferma che è stata accertata l'estrema complessità della vicenda e la conseguente impossibilità di individuare responsabilità per l'asserito cagionato danno erariale, in quanto la documentazione versata in atti dall'Amministrazione non fa altro che dimostrare come l'azione promossa dalla Procura contabile sia stata intrapresa in modo generico e indeterminato tentando, del tutto impropriamente, di formare la prova non già a monte del potenziale giudizio ma nel corso del medesimo, in via esplorativa.

Sottolinea che il danno erariale ipotizzato dalla Procura non si pone in rapporto di causalità con le presunte azioni/omissioni contestate, tra gli altri, al signor (omissis), in quanto la certificazione del Collegio dei Revisori non rappresentava l'ultimo adempimento che abilitava l'Amministrazione alla successiva erogazione del fondo salario accessorio, e non veniva considerata condizione imprescindibile ed essenziale per autorizzare la spesa.

Chiede che l'azione proposta nei confronti del dott. (omissis) venga dichiarata inammissibile, in tutto o in parte

prescritta, e comunque infondata, e perciò respinta per infondatezza nel merito, per mancanza di nesso di causalità, per insussistenza di colpa grave, e in via di estremo subordinate ridimensionata nel *quantum*, anche in applicazione del potere riduttivo. Con vittoria di spese e onorari del giudizio.

Con memoria conclusionale in data 15 dicembre 2023, la difesa del signor (omissis) e della signora Sabrina (omissis),
rileva che l'Università di Sassari non ha integralmente ottemperato all'ordinanza della Sezione n. 58/2023, essendosi limitata a ridepositare i documenti già prodotti con nota del 23 febbraio 2023, ammettendo che *agli atti dell'Ateneo non risultano le ipotesi di accordo richieste.*

Afferma che la convinzione dell'UNISS di essere esclusa dalla portata dispositiva del comma 2 dello stesso art. 40 *bis* del D.lgs. n. 165/2001 è totalmente errata, e che la mancata trasmissione delle ipotesi di accordo transattivo agli Organi competenti elide qualsiasi nesso causale tra l'attività posta in essere dal Collegio dei revisori dell'UNISS e l'ipotetico danno erariale causato dall'errata determinazione del FSA, facendo venir meno anche l'elemento psicologico della colpa grave dei convenuti, in quanto, se fosse stato seguito l'*iter* normativo, la non corretta quantificazione del FSA sarebbe stata rilevata *ab origine* dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e dal MEF, che avrebbero invitato le parti a riprendere le trattative, fornendo indicazioni puntuali all'Amministrazione e al Collegio dei revisori dei conti sulle corrette modalità di determinazione degli stessi. Sostiene che resta comunque ferma l'insussistenza del danno, in quanto l'Università di Sassari ha già avviato il procedimento *ex art. 40*, comma 3-*quinques*, del D.Lgs. n. 165/2001 volto a

recuperare tutte le somme erroneamente destinate negli anni al FSA, circostanza che esclude in radice la configurabilità di danno erariale.

Chiede, in via principale, di mandare assolti il signor (omissis) e la signora (omissis) da ogni avversa pretesa per infondatezza della domanda attrice, stante l'inconfigurabilità del danno, la mancanza del nesso causale e l'insussistenza della colpa grave; in subordine, previa rideterminazione del danno, tenuto conto dell'adozione delle misure recuperatorie adottate dall'UNISS, di ridefinire il *quantum* anche in applicazione del potere riduttivo, prevedendo che dallo stesso dovranno essere detratte le somme recuperate anche in futuro dall'Amministrazione; con vittoria di spese e competenze del giudizio.

Nell'udienza di discussione del 17 gennaio 2024 il Procuratore regionale ha ricostruito l'*iter* che ha condotto alla modifica del *quantum* del danno contestato, precisando che dalla comparazione dei vari atti emerge che nulla è cambiato, se non in relazione ai due importi inizialmente errati e alle PEO. Ha richiamato le sentenze della II Sezione centrale d'Appello 133/2016 e 129/2023, ai sensi delle quali la quantificazione del danno è un elemento accidentale ed una modificazione in *peius* non comporta nullità della citazione. La Procura ha precisato che, nel caso di specie, ha rideterminato l'importo del danno, facendo uso dei criteri previamente indicati, con l'aggiunta dei differenziali PEO, non conoscibili *ab origine*, poiché emersi in seguito ad Ordinanza istruttoria. Ha evidenziato che la condotta contestata ai convenuti è la medesima, cambiando solo l'importo contestato e la quantificazione del danno. In ordine alla difesa del Collegio dei revisori, la Procura ha rimarcato che l'evidenziata mancata trasmissione

degli accordi non esclude la colpa grave, ma enfatizza ulteriormente l'elemento soggettivo connotato da una macroscopica superficialità sia in chi doveva adempiere, sia in chi doveva controllare, in quanto il controllo del Collegio dei revisori è un controllo diretto e sostanziale.

L'avvocato Sergio Segneri ha sostenuto che l'affermazione dell'Università circa la non applicabilità della disposizione in tema di trasmissione degli atti non è condivisibile, in quanto tra i soggetti tenuti a tale obbligo sono compresi le amministrazioni statali e tutti gli enti pubblici non economici aventi più di 200 dipendenti. Per la difesa è pacifico che la dotazione organica dell'Università superi le 200 unità. Ha contestato la sussistenza del nesso di causalità tra la condotta ascritta al Collegio dei revisori e le erogazioni che hanno condotto al preteso e comunque insussistente danno. La difesa ha sottolineato che il Collegio dei revisori ha dovuto operare in una situazione di incertezza interpretativa che ha portato all'emanazione di molteplici circolari da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze; in ragione di ciò non è possibile riconoscere ai convenuti una responsabilità sotto il profilo della colpa grave. Ha affermato che l'art. 40, comma 3 *quinquies*, del D. lgs. n. 165/2001 configura il Piano di Rientro come obbligatorio, con la conseguenza che l'amministrazione risponde del danno tramite i suoi funzionari e dirigenti solo nel momento in cui non viene attuato il procedimento di recupero, non potendo prima individuarsi un danno attuale. Ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.

L'avvocato Martinez ha rappresentato che quasi tutte le Procure d'Italia, intervenute sulla materia, in ragione dell'assenza di chiarezza normativa avuta solo a posteriori per mezzo di circolari esplicative, hanno

esclusivamente monitorato l'avvenuto avvio delle procedure di recupero negli anni, citando, in particolare la procura della Regione Puglia (fascicolo istruttorio 1857/2014) che ha monitorato l'andamento del recupero senza procedere con l'azione erariale nei confronti dei soggetti responsabili dell'errato calcolo. Ha richiamato interamente le difese in atti.

L'avvocato Luca Segneri su delega dell'avv. Andrea Manzi si è associato a quanto rappresentato dall'avv. Sergio Segneri in merito alla posizione dei membri del Collegio dei revisori. Ha eccepito la nullità della notifica dell'invito a dedurre nei confronti di (omissis), effettuata secondo la procedura dell'art. 140 c.p.c., in quanto nell'avviso di ricevimento è stato indicato un cognome diverso, con impossibilità per il convenuto di ritirare il plico contenente l'invito a dedurre, che si qualifica come atto recettizio. Ha affermato che il primo atto idoneo ad interrompere la prescrizione è la notifica della citazione in data 4 febbraio 2022, in quanto al convenuto non è stato notificato l'avviso di messa in mora, e che, in ragione di ciò, tutti i fatti antecedenti il 4 febbraio 2017 sarebbero prescritti. Nel merito, ha richiamato quanto esposto dalla difesa del Collegio dei revisori, precisato che il mancato inoltro delle bozze di parere integrativo al MEF e alla Presidenza del Consiglio dei ministri non incide sulla colpa grave, ma elide il nesso di causalità e insistito nelle conclusioni rassegnate.

L'avvocato Matilde Mura ha segnalato che la quantificazione del danno non è un elemento accidentale della citazione, ma un elemento necessario, di guisa che l'art. 86, c. 6 prevede che la citazione è nulla se risulta omesso o incerto il requisito stabilito dal comma 2, lett. c. Ha ribadito che non è applicabile al caso concreto la giurisprudenza secondo cui, fino a

quando non viene recuperato, il danno risulta attuale, perché l'azione di recupero non è autonoma, bensì sussiste un preciso obbligo a carico dell'Amministrazione, con spostamento della responsabilità erariale nei confronti dei dirigenti attuali in ipotesi di mancata attuazione del Piano di Recupero. Ha insistito nelle conclusioni già formulate.

La Procura, in replica alle osservazioni della difesa del convenuto (omissis), ha precisato che non ha proceduto a ridistribuire il danno fra tutti i convenuti, in quanto la posta che ha determinato la nuova quantificazione del danno è relativa al solo 2018, e ai componenti del Collegio dei revisori è contestato esclusivamente il danno erariale relativo agli anni 2016 e 2017.

Considerato in

DIRITTO

1. Delle questioni pregiudiziali e preliminari.

Preliminarmente il Collegio - pur ritenendo che la domanda risarcitoria avanzata dalla Procura possa essere agevolmente esaminata in base al principio della ragione più liquida, univocamente applicato nei diversi giudizi avanti alla Corte dei conti, secondo il quale deve ritenersi consentito al giudice di esaminare prioritariamente il motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni antecedenti, secondo l'ordine logico-giuridico (S.U. Cass. n. 9936 dell'8.5.2014; id n. 23542 del 18.11.2015) e nonostante la pregiudizialità di alcune censure (S.U. Cass. n. 9936 dell'8.5.2014) (cfr. *ex multis* Sezione Seconda Centrale d'Appello, sent. n. 7 del 2021, e n. 635 del 2017; Sezione Prima Centrale d'Appello, sent. n. 203 del 2018, e n. 410 del 2017) - reputa necessario affrontare previamente alcune tra le numerose questioni pregiudiziali e

preliminari sollevate dalle difese dei convenuti.

1.1. Nullità della citazione

Pregiudizialmente deve affermarsi che merita accoglimento l'eccezione di nullità dell'atto di citazione, formulata dalla difesa del signor (omissis), in ragione del fatto che la notifica dell'invito a dedurre non si è perfezionata, in quanto il convenuto non ha potuto ritirare il plico contenente l'invito a dedurre a causa dell'errata indicazione del cognome sull'avviso di giacenza.

Il richiamo della Procura alla giurisprudenza della Suprema Corte, secondo la quale un'eventuale erronea indicazione del cognome del destinatario che riguardi esclusivamente la raccomandata informativa, e non anche gli altri atti del procedimento notificatorio *ex art. 140 c.p.c.* non condiziona il perfezionamento della notificazione, laddove non abbia inciso sulla possibilità del convenuto di rendersi conto di essere l'effettivo destinatario della notifica, non appare congruente con la fattispecie all'esame, nella quale il signor (omissis), pur presumibilmente consapevole di essere destinatario di una notifica, per errore nell'indicazione del cognome non ha potuto ritirare l'invito a dedurre (che non gli è stato consegnato proprio in ragione del cognome errato), avere conoscenza degli addebiti contestatigli dalla Procura contabile, e formulare deduzioni a propria difesa.

Risulta, evidente, pertanto, che nel caso all'esame, a causa di un errore macroscopico nelle attività di notifica, per ragioni assolutamente estranee alla volontà del convento e sulle quali detto convenuto era oggettivamente impossibilitato ad incidere, l'invito a dedurre non ha raggiunto lo scopo di

informazione e garanzia assegnatogli dall'ordinamento.

Ne consegue che deve dichiararsi la nullità dell'atto di citazione emesso nei confronti del signor (omissis) in ragione dell'omessa notifica dell'invito a dedurre, con compensazione delle spese di giudizio, ai sensi dell'art. 31 c.g.c.

1.2. Inammissibilità della domanda di rideterminazione dell'entità del danno formulata dalla Procura

Sempre in via preliminare, al fine di determinare l'entità del danno effettivamente azionabile dalla Procura ed oggetto di disamina da parte della Sezione, occorre esaminare la richiesta del P.M. di rideterminazione del danno in € 1.740.095,41 (a fronte di una richiesta iniziale di € 1.405.260,41), con conseguente incremento delle quote poste a carico dei signori (omissis) (da € 532.525,06 a € 639.030,06) e (omissis) (da € 319.515,04 a € 426.020,05).

Il requirente ha sostenuto, sia nel corso dell'udienza del 18 maggio 2023, che con memorie conclusionali scritte depositate in data 14 dicembre 2023, che detta rideterminazione del danno deriva da una mera somma algebrica degli importi già indicati e che è stata effettuata sulla base dei medesimi criteri di quantificazione del danno esposti nell'atto di citazione (art. 86, comma 2, lett. c, CGC).

Le difese di vari convenuti hanno eccepito, in udienza e nelle memorie conclusionali, l'inammissibilità e/o la nullità della nuova domanda, perché non preceduta dalla notifica dell'invito a dedurre, contestando che la rideterminazione del danno derivi da una mera somma algebrica degli importi già indicati e sia stata effettuata sulla base dei medesimi criteri di quantificazione del danno esposti nell'atto di citazione, ed affermando che si

tratta di una nuova contestazione avente ad oggetto somme erogate nel periodo 2018/2019 e non contestate negli atti prodromici al presente giudizio.

Occorre, pertanto, verificare se la riformulazione delle conclusioni da parte della Procura con la rideterminazione in aumento del *quantum* della domanda risarcitoria integri una mera *emendatio libelli* o, invece, rappresenti una inammissibile *mutatio libelli*.

Alla luce della consolidata giurisprudenza in materia (cfr., *ex multis*, Cass. n. 8394/2015, n. 12621/2012; n. 17457/2009, n. 7579/2007; Corte dei conti Sez. II giur. centr. App., sent. n. 298/2019, Sez. giur. App. Reg. siciliana, sent. n. 57/2019, Sez. III centr. App., sent. n. 604/2013, Sez. giur. Sicilia, sent. n. 564/2021, Sez. giur. Lazio, sent. n. 540/2018; C. Stato, Sez. IV, sent. n. 1357/2011; cfr., inoltre, Cass. S.U., sent. n. 12310/2015) deve affermarsi che si ha *mutatio libelli* quando l'attore avanza una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un *petitum* differente e più ampio, oppure una *causa petendi* fondata su circostanze e situazioni giuridiche non prospettate prima, mentre si ha semplice *emendatio libelli* quando l'attore si limita a rettificare la domanda originaria, senza modificarla radicalmente, senza formulare domande nuove e senza mutare i principali fatti allegati.

Il divieto di *mutatio libelli* trova pacificamente applicazione nel giudizio di responsabilità amministrativa in forza dell'art. 183 c.p.c. , in ragione del richiamo di cui all'art. 7 del c.g.c., in quanto espressione di un principio generale correlato al diritto di difesa e al contraddittorio, anche in considerazione della particolare struttura del giudizio di responsabilità amministrativa nel quale assume rilevanza preponderante la funzione di

pieno rispetto pre-processuale del richiamato diritto di difesa e al contraddittorio, propria dell'invito a dedurre e dell'intero sistema di garanzie e preclusioni dettate dall'art. 87 c.g.c. con riguardo ai rapporti tra invito a dedurre e citazione.

Si richiama, in merito, quanto affermato (con riguardo a fattispecie nella quale - come in quella in esame - la Procura aveva avanzato una ulteriore domanda in udienza a seguito del deposito di un documento nuovo) dalla II sezione d'Appello, con sent. n. 298/2019: *... non si è mai dubitato che l'atto di citazione debba contenere l'esatto ammontare del danno o comunque i criteri idonei a determinarlo, alla stregua di quanto oggi stabilito espressamente dall'art. 86, comma 2, lett. d), c.g.c. La previsione di una sanatoria per rinnovazione o integrazione dell'atto viziato per mancanza di tali elementi (art. 86, comma 6, c.g.c.), funge, infatti, da canone ermeneutico atto a decodificare, in chiave evolutiva, anche il sistema normativo pregresso (artt. 1 e 45 r.d. n. 1038/1933 e artt. 163-164 c.p.c.) e, soprattutto, appare funzionale alla definizione del thema decidendum e probandum, sin dalla fase genetica del processo. Non può revocarsi in dubbio che la parte pubblica sia chiamata a integrare o rinnovare la citazione, in relazione agli elementi fattuali già in essa indicati, con l'obiettivo di colmare la lacuna originaria, e non ad introdurre fatti nuovi ai quali collegare una pretesa risarcitoria più ampia e consistente di quella eziologicamente determinata dalla causa petendi già delineata. La deduzione di "fatti nuovi", infatti, non consentirebbe al convenuto di adeguare il proprio assetto difensivo al quid novi, né di esercitare in modo pieno ed effettivo il proprio diritto di difesa costituzionalmente garantito*

(art. 24 Cost), con inevitabile violazione del principio del giusto processo, testualmente recepito all'art. 4 c.g.c., e sbilanciamento della "parità delle armi" nel processo, che ne costituisce corollario. L'udienza di discussione, infatti, anche nella struttura apprestata del codice, rimane priva di una specifica "appendice scritta" quale quella delineata dal combinato disposto degli artt. 183-184 c.p.c., sicché la domanda introduttiva del giudizio segna il confine invalicabile oltre il quale il factum superveniens può trovare cittadinanza soltanto entro i ristretti margini delineati dal legislatore.

Più recentemente, la I sezione d'Appello, con sent. n. 298/2021, in fattispecie differente, ha chiarito che ... *le prescrizioni generali che governano le dinamiche del processo ... sono ... riassumibili nel principio dispositivo, secondo il quale le parti hanno l'onere di allegare i fatti e di fornire le relative prove nel rispetto delle forme e dei tempi previsti dal codice. Tale criterio direttivo, sul quale poggia l'imparzialità del giudizio, deve essere altresì letto in combinazione con le preclusioni, che sono stabilite per la pubblica accusa, di modificare il quadro fattuale e probatorio, in osservanza anche di un altro principio fondamentale del processo erariale, sintetizzabile nella salvaguardia delle esigenze di difesa. Lo stesso art. 67, comma 7, del c.g.c. (come modificato con il D.Lgs. 114 del 2019), infatti, consente l'ingresso di eventuali nuovi elementi istruttori, successivi all'invito a dedurre, in casi circoscritti, prevedendo che, comunque, non devono richiedere l'emissione di un ulteriore omologo atto e devono essere comunicati ai soggetti invitati. Se queste sono le inderogabili regole poste a presidio della fase pre-processuale, ancor più deve ritenersi impedito un mutamento in questi termini allorquando il giudizio sia già pendente ... Sul*

punto, può osservarsi che la notifica dell'invito a dedurre dà luogo a una serie procedimentale, rispetto alla quale gli ambiti dell'azione – soprattutto a garanzia del contraddittorio – sono assicurati proprio dalla necessaria simmetria con la correlata citazione, non essendo consentito discostarsi dal nucleo essenziale – in termini di petitum e di causa petendi - delle imputazioni rivolte al convenuto nella fase antecedente al processo, secondo quanto previsto dall'art. 87 c.g.c.

Nell'applicare i richiamati principi alla fattispecie all'esame, deve osservarsi che l'importo complessivo ulteriore contestato dalla Procura, pari ad € 334.835,00 (per gli anni 2018-2019), da suddividere *pro quota* tra (omissis) (omissis) (60%) e (omissis) (40%), risulta essere costituito da € 132.507,00 a titolo differenziale PEO 2018 (erogati in eccedenza sul fondo disponibile) e da € 216,758,00 (relativi al fondo disponibile BCD per la contrattazione) non conteggiati nell'importo del danno erariale contestato in citazione (con la sottrazione dell'importo di € 14.429,00 di cui al refuso corretto con la determina del Direttore Generale del 13 febbraio 2023).

Si tratta di elementi di fatto oggettivamente ulteriori e diversi rispetto a quelli oggetto delle originarie contestazioni della Procura, che, nonostante l'indubbio collegamento con la vicenda sostanziale dedotta in giudizio, sottopongono a questo giudice un nuovo tema d'indagine e spostano i termini della controversia, con l'effetto di disorientare la difesa della controparte e alterare il regolare svolgimento del processo (cfr., *ex multis*, Cass. civ. n. 1585 del 2015; n. 12621 del 2012; n. 17457 del 2009; n. 7579 del 2007; n. 9247 del 2006).

Deve evidenziarsi, in merito, che lo stesso P.M., nel corso dell'udienza del 17 gennaio 2024, ha chiarito che la somma di € 132.507,00 (a titolo differenziale PEO 2018), è emersa solo in esito all'esame della documentazione integrativa trasmessa dall'Università di Sassari a seguito dell'ordinanza istruttoria n. 63/2022, e che l'importo di € 216,758,00 (relativo al fondo disponibile BCD per la contrattazione) sarebbe stato presente nella relazione della Pubbliformez, nella determinazione del D.G. n. 43331 del 20 aprile 2020 e nella determinazione del D.G. del 13 febbraio 2023, ma non era stato inizialmente conteggiato dalla Procura.

Ad avviso del Collegio, pertanto, dall'esame degli atti di causa, emerge con evidenza che la rideterminazione del danno effettuata dalla Procura non può essere classificata in termini di più corretta integrazione del *petitum* originario, ma costituisce domanda nuova, avente ad oggetto poste di danno ulteriori, non contestate né in sede di invito a dedurre, né in sede citazione, e suscettibile di determinare, se ritenuta ammissibile, un *vulnus* alla possibilità per i convenuti di esercitare in modo pieno ed effettivo il proprio diritto di difesa, con palese violazione dei principi del contraddittorio e del giusto processo.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'inammissibilità della richiesta incrementale formulata dalla Procura, con conseguente riconduzione del danno azionato alla somma originaria di € 1.405.260,41.

2. Del merito della causa.

Nel merito - come si è detto - la domanda risarcitoria avanzata dalla Procura può essere agevolmente esaminata e respinta in base al principio della ragione più liquida.

La Sezione ritiene, infatti, che dal complessivo esame degli atti di causa emerga incontrovertibilmente che le prospettazioni della Procura contabile circa la sussistenza di un danno all'erario non trovino, nel caso in esame, pieno supporto nella normativa di riferimento.

La complessa fattispecie all'esame della Sezione viene implicitamente ricostruita dalla Procura in termini di responsabilità da contrattazione collettiva integrativa decentrata, configurabile ogni volta che vengano erogate somme di denaro o accordati altri benefici patrimoniali a un dipendente pubblico in forza di disposizioni contrattuali non conformi a legge o a contratti collettivi nazionali, in relazione alla quale la giurisdizione della Corte dei conti è pacifica (cfr. Corte dei conti, Sezione Molise, sent. n. 38 del 2023; Sezione Sicilia, sent. n. 156 del 2020; Sez. Trentino-Alto Adige, Bolzano, sent. n. 77 del 2020 e sent. n. 52 del 2017; Sez. Lombardia, sent. n. 372 del 2006; Sez. Liguria, sent. n. 447 del 2007).

Preliminarmente, risulta necessaria una disamina della normativa applicabile *ratione temporis* in materia di limiti e vincoli alla contrattazione integrativa decentrata.

Con riguardo a tutte le amministrazioni pubbliche, il comma 3 *quinquies* dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 prevede che “... *Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei*

casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.”

Per completezza di analisi, deve, inoltre, richiamarsi, con specifico riguardo a regioni ed enti locali, il D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 2 maggio 2014, n. 68, che all'art. 4, prevede che: “1. *Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al*

10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo. 2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo

dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. 3. Fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3 quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni.

Le difese dei convenuti hanno evidenziato che il legislatore ha disciplinato espressamente l'ipotesi di errore nella determinazione del fondo per la contrattazione integrativa, prevedendo, all'art. 40, comma 3-quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il relativo rimedio, e tipizzando un'ipotesi di errore scusabile. Hanno affermato che, conseguentemente, mancherebbe l'attualità del danno, in quanto il danno erariale ipotizzato dalla Procura si verificherebbe e si attualizzerebbe solo nel caso in cui non venga posto in essere (o non vada a buon fine) il piano di rientro previsto dalla

norma richiamata, con conseguente attuale insussistenza e inconfigurabilità del danno all'erario in capo ai convenuti.

Con riferimento all'eccezione concernente la presunta “*assenza di attualità del danno*”, la Procura ha, invece, sostenuto che la disposizione di cui all'art. 40, comma 3 *quinquies*, del d.lgs. 165 del 2001, non incide sulla procedibilità dell'azione erariale, in quanto il sistema giuridico vigente prevede concomitanti procedure finalizzate a perseguire il ristoro dell'Amministrazione che abbia subito un danno, ciascuna autonomamente attivabile.

La Sezione deve preliminarmente osservare che, nel caso all'esame, non si pone un problema di mera procedibilità dell'azione erariale, bensì la questione - che risulta ontologicamente a monte del problema della procedibilità dell'azione - della configurabilità e sussistenza o meno di un danno all'erario, non essendo ovviamente in contestazione che, laddove vi sia effettivamente un nocumento per le casse pubbliche, il sistema giuridico consenta concomitanti procedure finalizzate a perseguire il ristoro dell'Amministrazione che abbia subito detto danno, ciascuna autonomamente attivabile.

Per giurisprudenza e dottrina pacifica l'illegittimità di un atto o la nullità di un contratto possono certamente essere un indice sintomatico dell'illiceità di una condotta dannosa, ma costituiscono in sé un mero fatto giuridico non necessariamente causa o concausa di un possibile danno all'erario, per la sussistenza del quale è necessario un *quid pluris* non rinvenibile nel caso *de quo*.

La Sezione ritiene, infatti, che, nel caso all'esame, non sia attualmente

configurabile alcun danno all'erario, in ragione del fatto che la normativa di riferimento ipotizza espressamente la possibilità di errori nella determinazione del fondo, ponendo a carico dell'Amministrazione incorsa nello sbaglio, l'obbligatoria attivazione di un apposito rimedio teso al recupero integrale delle somme erroneamente corrisposte in eccesso, e del fatto che l'Università di Sassari, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 22 febbraio 2023, in pedissequo adempimento di detto obbligo di legge, ha provveduto all'approvazione del Piano di rientro, in esito alla adozione di detto Piano con DDG 337/2023 e alla certificazione positiva del Collegio dei revisori.

Il richiamato comma 3 *quinquies* dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi del quale ... *in caso di accertato superamento di vincoli finanziari ... è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva*, ha, infatti, proprio la finalità di individuare un correttivo automatico che modifichi per il futuro la consistenza dei fondi destinati al salario accessorio, attraverso un recupero delle eventuali somme conferite in eccesso, grazie ad un sistema obbligatorio di riassorbimento, diluito nel tempo, sulle risorse da destinarsi ai medesimi fini per gli anni a venire, e che una volta approvato ed attuato integra la fattispecie tipica descritta nella norma. Ne consegue che, se viene approvato il Piano di recupero, il danno all'erario può attualizzarsi solo nel momento in cui il procedimento di recupero, individuato dal legislatore come necessario ed obbligatorio, non venga portato ad esecuzione in tutto o in parte, con conseguente responsabilità erariale dei soggetti obbligati all'attuazione del Piano di Recupero.

Nel caso *de quo*, dall'esame degli atti trasmessi in ossequio alle ordinanze istruttorie, emerge che l'Università di Sassari, con DDG n. 337/2023, del 13 febbraio 2023, ha approvato la ricostruzione e costituzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale categoria B-C-D per le annualità 2020, 2021 e 2022, dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato del personale appartenente alla categoria EP per le annualità 2020, 2021 e 2022 e dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato dei Dirigenti per le annualità 2019, 2020, 2021 e 2022. Ha approvato, inoltre, la Relazione tecnica illustrativa del Piano di rientro redatto ai sensi dell'articolo 40 comma 3 *quinquies* del D.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 e s.m.i e l'allegato unico alla Relazione tecnica illustrativa del Piano di rientro.

Sono oggetto di recupero tutte le somme erogate in eccesso nel periodo dal 2010 al 2019, anche quelle non considerate dalla Procura in citazione, in quanto erogate prima del quinquennio anteriore alla notifica della messa in mora ai presunti responsabili.

Il Piano di rientro prevede, infatti, il recupero per il Fondo Dirigenti della somma, relativa al periodo 2010/2019, di € 168.157 in 8 anni (a partire dal 2023), per il Fondo Categoria EP della somma, relativa al periodo 2010/2018, di € 342.924 in 10 anni (a partire dal 2022), e per il Fondo Categorie B-C-D della somma, relativa al periodo 2010/2019, di € 2.124.083 in 16 anni (a partire dal 2021). La quota di recupero è inferiore al 25% delle risorse destinate alla contrattazione integrativa per Fondo Dirigenti, ed è pari al 25% annuo per il Fondo Categoria EP (tranne che per l'ultimo esercizio previsto dal Piano) e per il Fondo Categorie B-C-D.

Ai fini della definizione del Piano di rientro si è tenuto conto, in linea generale, delle sole risorse fisse. Non sono state inserite le parti variabili dei fondi, neppure quelle relative a ratei di RIA e differenziale stipendiale dell'anno precedente, in quanto la data di cessazione del personale è stimata in ossequio all'attuale normativa sui limiti di pensionamento e non su eventuali pensionamenti anticipati (con l'unica eccezione dell'anno 2023, per il quale il fondo B-C-D rappresenta rateo RIA e Differenziali, ad oggi certi). Nelle previsioni di costituzione, sono state inserite tutte le decurtazioni previste dalle vigenti normative: quelle costanti (art. 1 c. 189 L. 266/2005 e art. 1 c. 456 L. 147/2013) e quelle per il rispetto del limite 2016 di cui all'art. 23 c. 2 del D.Lgs. n. 75/2017, calcolate anno per anno (cfr. Relazione Tecnica Illustrativa del Piano di rientro).

Il Piano di rientro risulta certificato dal Collegio dei revisori dei conti dell'Università di Sassari (verbale n. 144 del 13 febbraio 2023), che prende atto della ricostruzione/costituzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale categoria B-C-D per le annualità 2020, 2021 e 2022, dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato del personale appartenente alla categoria EP per le annualità 2020, 2021 e 2022 e dei fondi per la retribuzione di posizione e di risultato dei Dirigenti per le annualità 2019, 2020, 2021 e 2022, degli utilizzi avvenuti a valere sui fondi, delle spese sostenute a valere sul fondo rischi e contenzioso, nonché delle destinazioni indicate nell'allegato unico alla Relazione tecnica illustrativa del Piano di rientro. Si rappresenta, in merito, che il Collegio dei revisori, nel certificare il Piano, ha evidenziato, con riguardo alla circostanza che il Piano di recupero a valere sui fondi categoria EP e B-C-D eccede il numero di annualità per le quali si

è accertato il superamento dei limiti, che detto prolungamento è autorizzabile in ragione del recupero commisurato alla percentuale massima ammissibile *ex lege* (25%).

Si sottolinea, inoltre, che l'Università di Sassari, in accoglimento delle raccomandazioni espresse dal Collegio dei revisori e dal MEF, con riguardo alla necessità di procedere all'adozione di provvedimenti riorganizzativi, adottati, con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 3 agosto 2022, i criteri generali e le linee di indirizzo per la definizione del nuovo modello organizzativo, a fronte della insostenibilità finanziaria della precedente tecnostruttura, con decreto rettorale n. 4341 del 22 novembre 2022 ha emanato il Regolamento per il conferimento, revoca e graduazione degli incarichi al personale di categoria dirigenziale, EP e B-C-D, contenente, tra l'altro, la metodologia di pesatura e graduazione di tutti gli incarichi. Con DDG del 5 dicembre 2022 è stato definito il nuovo assetto organizzativo dell'Università degli Studi di Sassari con decorrenza dei relativi effetti a far data dal 1° gennaio 2023. La nuova tecnostruttura, con riduzione delle aree dirigenziali e degli uffici di II e III livello, considerate le previsioni del CCNL vigente in materia di trattamenti accessori c.d. minimi, ad avviso dell'Università e del Collegio dei revisori, appare sostenibile anche a fronte della necessità di ottemperare all'obbligo di recupero *ex* articolo 40 comma 3 quinquies d.lgs. 165/2001 (cfr. Relazione Tecnica illustrativa del Piano di Rientro; verbale del Collegio dei Revisori dei conti, n. 144 del 13 febbraio 2023).

L'assenza attuale di un danno da risarcire nella fattispecie all'esame trova supporto, pertanto, nella ricostruzione del quadro normativo di

riferimento e nella acclarata circostanza che l'Università di Sassari, in ottemperanza a detto quadro normativo, ha posto in essere tutti gli adempimenti imposti dal legislatore.

Deve affermarsi, infatti, che, nel momento in cui il Piano di recupero è stato attivato ed è in corso, come nel caso *de quo*, il danno prospettato dalla Procura non può dirsi attuale, potendo assumere carattere di attualità solo nell'ipotesi in cui il recupero non venga in concreto effettuato e alla scadenza del termine previsto dal Piano medesimo per la recuperabilità delle somme.

Si richiama, in merito, la scarna giurisprudenza in materia - sia pure riferita ad enti locali e, quindi, al similare disposto di cui al citato art. 4 del D.L. n. 16 del 2014, convertito dalla L. n. 68 del 2014 - in particolare quanto affermato dalla Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, con sent. n. 56/A/2021 (di riforma della sent. n. 157/2000 della Sezione giurisdizionale Sicilia): *“Il presupposto della responsabilità erariale ordinaria, al di là delle specifiche ipotesi enucleate ... dal legislatore, è la individuazione di un danno da risarcire. Nessuna norma, infatti, autorizza a ritenere che il ripiano del danno tramite risparmio di spesa, ovvero tramite recupero a carico di soggetti diversi dai presunti percettori delle illegittime erogazioni, presentino una minore o diversa efficacia nella eliminazione del pregiudizio. Quanto alla parte della motivazione della sentenza impugnata, secondo cui il recupero ex art. 4 d.l. n. 16/14 non avrebbe rilievo anche per ragioni di natura oggettiva, in quanto costituirebbe un risparmio di spesa, va condivisa la prospettazione della difesa che ha diversamente opinato come le somme recuperate ai sensi dell'art. 4 d.l. citato vengono prelevate dal cd. Fondo risorse decentrate, che è alimentato da specifiche poste, fisse*

e variabili. Si tratterebbe, dunque, di risparmi di spesa derivanti dalla mancata erogazione di determinate somme ai dipendenti, e dunque di pertinenza degli stessi. Del resto, la natura di risparmio di spesa attiene alla fonte da cui il citato fondo trae origine, ma non incide sul diverso profilo del ristoro ottenuto dalla PA, la quale, tramite il meccanismo di cui all'art. 4 d.l. 16/14, finisce per incamerare importi di altrui competenza. ... Si tratta, infatti, della peculiare responsabilità c.d. collettiva degli stessi dipendenti in luogo di quella dei singoli che si radica nell'art. 4 d.l. citato, mediante il prelievo dal Fondo collettivamente riferibile agli stessi lavoratori e dagli stessi alimentato. È lo stesso legislatore che ha previsto tale possibilità di ristoro della PA che è sottoposta ad alcuni paletti e condizioni, tra questi la condizione che, al momento in cui è iniziato il recupero, non fosse intervenuta pronunzia di condanna contabile. Al riguardo, basta considerare che, prima ancora della pronunzia di condanna, l'Amministrazione aveva provveduto a recuperare una somma ben maggiore di quella contestata e, ancor di più, rispetto a quella comminata. Del resto, se fosse possibile confermare la sentenza di condanna degli amministratori, nonostante il già disposto recupero citato sul Fondo, allora la PA danneggiata, oltre a beneficiare del ristoro intervenuto per scelta del Legislatore ex d.l. 16/14, finirebbe anche per incamerare importi di altrui competenza. In altri termini, è vero che il precitato meccanismo ex d.l. 14/16 non potrebbe avere effetto sanante ex tunc, dunque legittimamente l'Azione della Procura era stata avviata, ma già prima della declaratoria di condanna in primo grado, alla luce delle dianzi espresse considerazioni, doveva reputarsi utile per ritenere implausibile l'esistenza attuale di un danno da risarcire.”

Si segnala, inoltre, la pronuncia della Sezione Giurisdizionale Toscana n. 288 del 2020, dall'esame della quale emerge che *“la Procura contabile ... con atto integrativo di citazione ... a seguito del deposito della sentenza dichiarativa di nullità (n. 280/2018) ... ha ritenuto di non dover procedere alla richiesta di risarcimento del danno in relazione a quanto inserito nel piano di recupero, stante la inattualità del danno prospettato fino alla scadenza del termine per la recuperabilità delle somme di che trattasi. La Procura procedente, quindi, ha ritenuto di poter richiedere in pagamento, con l'atto integrativo di citazione, unicamente le Progressioni economiche orizzontali erogate dal 1° luglio 2007 al 31 luglio 2012, oltre alle indennità illegittimamente erogate dal 2010 al 2012. Con riferimento al quantum, inoltre, la Procura ha ritenuto di poter ridurre la richiesta formulata decurtando dall'originaria somma anche quanto recuperato sino ad oggi in virtù del noto piano di recupero previsto per legge. ... Merita segnalare che ... con due distinte sentenze (n. 888 e 889 del 2015) il Tribunale di Firenze – Sezione Lavoro, adito al fine di far dichiarare illegittime le azioni di recupero tentate dal Comune di Firenze nei confronti dei singoli dipendenti percettori dei benefici economici accessori illegittimamente percepiti, ha dichiarato irripetibili nei confronti dei dipendenti le somme erogate oltre i limiti imposti alla contrattazione integrativa ed ha individuato nella compensazione graduale delle somme indebitamente corrisposte, a valere sui bilanci futuri dell'ente, secondo le previsioni di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014 ... L'attore pubblico, anche alla luce delle indicazioni contenute nella relazione redatta dalla Guardia di Finanza nel 2019, ha ritenuto di poter sottrarre dall'ammontare del presunto danno*

contestato nel 2013, l'intero importo che risulta essere stato inserito nel piano di recupero, chiedendo la restituzione unicamente di quanto erogato in eccedenza."

Deve rilevarsi, inoltre, che - in ogni caso - anche la connotazione in termini di colpa grave della condotta contestata, a vario titolo, ai convenuti, non appare pienamente supportata dalla ricostruzione della normativa di riferimento, dell'*iter* della procedura e dei comportamenti tenuti dai vari soggetti coinvolti, anche in considerazione dell'oggettiva farraginosità della normativa vigente al momento dei fatti, della difficoltà di verificare la correttezza, sia dei valori posti a base del calcolo, sia delle elaborazioni successive, resa palese anche dalle incongruenze tra le cifre indicate da Pubbliformez, quelle elaborate dall'Università, quelle contestate in citazione e quelle inserite nella domanda nuova formulata dal P.M. nell'udienza del 18 maggio 2023 e nella memoria conclusionale.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi proposti dalle difese dei convenuti.

Conseguentemente, i signori (omissis),
e (omissis) devono essere assolti.

La liquidazione degli onorari a carico dell'Università degli Studi di Sassari a favore dei convenuti costituiti ed assolti nel merito è fissata, in relazione agli importi contestati dalla Procura, in 5.000 euro per la difesa del signor (omissis), 5.000 euro per la difesa della signora (omissis), 2.500 euro per difesa del signor (omissis) e 2.500 euro per la difesa della signora (omissis), oltre IVA, CPA e spese generali in misura del 15%.

Nulla per le spese di giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna,
definitivamente pronunciando,

dichiara la nullità dell'atto di citazione emesso nei confronti del signor
(omissis);

assolve i signori (omissis);

;

liquida gli onorari a carico dell'Università di Sassari nella misura di
5.000 euro per la difesa del signor (omissis), 5.000 euro per la difesa
della signora (omissis), 2.500 euro per difesa del signor (omissis)
e 2.500 euro per la difesa della signora (omissis),
oltre IVA, CPA e spese generali in misura del 15%.

Nulla per le spese di giudizio.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 17 gennaio 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Lucia d'Ambrosio

Donata Cabras

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 23/02/2024

Il Dirigente

(f.to digitalmente)

Paolo Carrus