



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere (relatore)
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 17 giugno 2025 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere formulata dall'Università degli Studi di Milano

VISTA la nota del 21 maggio 2025, acquisita al protocollo C.d.c. prot. n. 0007868, con la quale la Rettore dell'Università degli Studi di Milano ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131; VISTA l'ordinanza n. 128 del 21 maggio 2025 con la quale il Presidente ha assegnato la suddetta richiesta di parere all'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Maura Carta,

FATTO

La Rettore dell'Università degli Studi di Milano con la nota suindicata ha formulato una richiesta di parere in merito ai compensi da corrispondere a tre componenti "esterni" dell'Ufficio dei procedimenti disciplina (di seguito "UPD").

La richiesta fa seguito ad una complessa vicenda, originata dalla procedura di certificazione del Fondo per il finanziamento della retribuzione accessoria, di posizione e di risultato con riguardo agli effetti finanziari di cinque nuove posizioni dirigenziali di II fascia, autorizzate dal Consiglio di amministrazione dell'Ateneo nel 2022 e bandite nel 2024.

Dopo ripetuti rilievi sollevati dal Collegio dei Revisori in ordine alla decisione dell'Ateneo di istituire le posizioni dirigenziali rispetto alle quali non era stata effettuata una valutazione, né dimostrata la sostenibilità economico finanziaria delle indennità che sarebbero state poste a carico del predetto Fondo, l'Università, con determina direttoriale rep. 11314/2024, aveva conferito incarico ad una società esterna che ne aveva confermato le irregolarità delle procedure contabili di costituzione e di gestione.

All'esito di tale verifica nel giugno 2024 erano stati avviati i procedimenti disciplinari nei confronti dei dirigenti presunti responsabili da parte dell'ufficio dedicato alle azioni disciplinari (UPD) costituito con decreto rettorale rep. n. 5685/2023 del 21.11.2023 che annoverava, oltre al direttore generale con funzioni di presidente, quattro componenti, tra i quali uno dei due soggetti sottoposti a procedimento disciplinare che, in quanto tale, non avrebbe potuto ovviamente attendere al compito. Invero, tutti gli altri componenti, effettivi e supplenti, dell'UPD, compreso il presidente direttore generale, adducevano varie motivazioni di astensione (*"perché informata dei fatti per cui si procede"*, *"in quanto dipendente presso la struttura diretta"* dalla persona incolpata, o *"per rapporti di stretta colleganza"*), mentre altre non risultano esplicitate negli atti trasmessi dall'Università (cfr. determine n. 11763/2024 e n. 12022/2024). Anche altri dirigenti dell'Ateneo, successivamente interpellati, con esclusione di quelli che avevano *"frequentazione"* o considerati dal direttore generale *"in conflitto di interessi"*, comunicavano l'indisponibilità con riguardo ad entrambe le persone sotto procedimento.

Il direttore generale, considerati i termini ristretti previsti dall'art. 55-bis del d.lgs. 165/2001, nel luglio 2024 ha individuato quali componenti dell'UPD per entrambi i procedimenti tre soggetti esterni all'Amministrazione (due Avvocati dello Stato e un ricercatore a tempo definito dell'Università Bicocca).

Nelle determinate di nomina è stato previsto, a fronte di tale attività, il riconoscimento di compensi analoghi a quelli attribuiti ai componenti esterni delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici e delle Tariffe forensi, specificandone l'ammontare (per ognuno dei due procedimenti a ciascun componente euro 4.000, con maggiorazione del 20 per cento per il presidente).

I componenti esterni dell'UPD dopo la conclusione dei procedimenti, conclusisi con archiviazione, hanno chiesto il pagamento del corrispettivo.

Sulla spettanza di detti compensi sono stati resi pareri discordanti dal Collegio dei Revisori e dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Ricordato che la contestazione origina da problemi riscontrati proprio dal Collegio dei revisori, anche con riguardo ai procedimenti disciplinari sono state riscontrate molteplici irregolarità da parte del rappresentante del MEF.

Nel dettaglio, è stata contestata, oltre all'incompetenza del direttore generale a designare componenti esterni dell'UPD, in quanto il provvedimento di nomina avrebbe dovuto essere adottato o, quantomeno, ratificato dal Rettore, la violazione dell'art. 55-bis, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001 (TUPI) che, per i procedimenti disciplinari significativi, prevede l'individuazione "*nell'ambito della propria organizzazione*" di un apposito ufficio.

È stata, inoltre, rilevata l'insufficiente motivazione dell'astensione dei componenti titolari e supplenti dell'UPD nominati nel 2023 (tranne in un caso) e degli ulteriori dirigenti dell'Ateneo interpellati nonché la violazione del comma 3 del citato articolo 55-bis del d.lgs. 165/2001, che consente la gestione unificata delle funzioni per i procedimenti disciplinari purché "*senza maggiori oneri per la finanza pubblica*".

Da ultimo è stato censurato il richiamo ai parametri stabiliti dal Regolamento di Ateneo per le commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici ovvero alle Tariffe Forensi, nonché la modalità di individuazione del terzo componente dell'UPD.

A fronte di tali gravi e plurime gravi violazioni il rappresentante del MEF in seno al Collegio ha prefigurato la nullità della costituzione dell'UPD, con ogni conseguenza. L'Avvocatura Generale dello Stato interpellata dall'Università ha, invece, espresso considerazioni di segno contrario: non vi sarebbe incompetenza del direttore generale

nel designare componenti esterni per l'UPD, mancando una norma statutaria che individui il soggetto munito del prescritto potere.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, inoltre, nessuna norma di legge preclude il conferimento di incarico di componente esterno nell'UPD: a fronte della nomina, legittima, di soggetti esterni quali membri dell'UPD, il pagamento del compenso è conseguenziale, quantomeno nei termini dell'arricchimento senza causa (art. 2041 c.c.).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Ammissibilità in senso soggettivo.

La verifica dei profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere va compiuta avendo riguardo a quanto disposto dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

La natura tassativa dell'elenco contenuto nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è stata affermata dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazioni n. 13/AUT/2007 e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG.

La richiesta di parere in esame è sottoscritta dalla Rettrice dell'Università degli Studi di Milano, e, quindi, da soggetto non legittimato a sollecitare l'attività consultiva della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, comma 8 legge n. 131/2003. (*ex multis* Sez. Sardegna n. 74/2011/PAR; Sez. Puglia n. 8/2027/PAR; Sez. Umbria n. 32/2024/PAR).

Il Collegio, pertanto, accerta l'inammissibilità della richiesta sotto il profilo soggettivo.

Ammissibilità in senso oggettivo.

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, secondo il consolidato orientamento di questa Corte è necessario che il quesito formulato abbia attinenza con la materia della contabilità pubblica da riferirsi alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività finanziaria nella quale rientra anche la spesa per il personale e la disciplina vincolistica di contenimento della stessa spesa incidente sugli equilibri di finanza pubblica dell'ente.

La materia della contabilità pubblica, nell'accezione fornita dalla giurisprudenza contabile attiene al "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e*

patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici” (cfr. delibere n. 5/AUT/2006; n. 54/CONTR/2010 e n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Inoltre, la questione deve essere suscettibile di applicazione generale e deve escludere possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti che potrebbero interferire con attività in essere di altri organi giurisdizionali o in materie che rientrano nella cognizione a questi riservata.

Il quesito qui proposto origina dallo sfioramento del Fondo per la retribuzione accessoria del personale e attiene al riconoscimento di emolumenti in favore di soggetti esterni nominati quali membri di un ufficio procedimenti disciplinari: il pagamento del compenso, declinato in forma generale ed astratta, ha una ripercussione sull'attività finanziaria dell'Ateneo statale e sarebbe, quindi, astrattamente ammissibile sotto il profilo oggettivo.

Rileva, tuttavia, il Collegio che stante il difetto di legittimazione sopra evidenziato alla richiesta di parere non si possa dare compiuta risposta, pur ravvisando elementi di ammissibilità oggettiva del quesito.

Anche sotto questo profilo, peraltro, va precisato che la rappresentazione di una fattispecie concreta rispetto alla quale la probabilità di un contenzioso per il pagamento di spettanze professionali è tutt'altro che remota, e che, come brevemente si vedrà oltre, consente di prospettare gli estremi del danno erariale, impedirebbe comunque la possibilità di rendere un parere che rischia di interferire con le valutazioni di altri organi di giustizia civile e contabile.

Per completezza, va, altresì, detto che, anche superando gli ambiti dell'attività consulenziale riconducibile alla legge 131/2003, permarrebbero ragioni di opportunità ad impedire di rendere una risposta circostanziata al quesito formulato dall'Università degli Studi di Milano.

Quadro normativo generale.

Ciò detto, in ragione della natura collaborativa propria della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo in via generale, si ritiene utile fornire alcune indicazioni interpretative di carattere generale, in relazione alle norme di

contabilità pubblica che riguardano gli uffici per i procedimenti disciplinari e i correlativi oneri di funzionamento, limitandosi a sottolineare i seguenti punti.

- Le disposizioni del d.lgs. 165/2001 che regolano l'istituzione dell'UPD e il procedimento disciplinare, ai sensi dell'art. 55, comma 1, *"costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile"*. Inoltre (comma 2), *"la violazione dolosa o colposa delle suddette disposizioni costituisce illecito disciplinare in capo ai dipendenti preposti alla loro applicazione"*.

- Tanto premesso, in disparte ogni considerazione sulla competenza del direttore generale a conferire l'incarico di componente dell'UPD, va ricordata la regola aurea sancita dall'art. 55-bis, comma 2, del d.lgs. 165/2001, secondo il quale *"ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento e nell'ambito della propria organizzazione, individua l'ufficio per i procedimenti disciplinari competente per le infrazioni ..."*, per cui l'UPD non può che essere un ufficio interno all'amministrazione;

- Non risulta conforme alle norme vigenti la costituzione di un UPD composto unicamente da soggetti esterni, tanto più che il comma 3 del citato articolo 55- bis ammette solo convenzioni tra amministrazioni per la *"gestione unificata"* di tali funzioni purché *"senza maggiori oneri per la finanza pubblica"*;

- Quanto ai costi, gli incaricati di farne parte svolgono la funzione nell'ambito dei propri compiti di servizio, e comunque, salvo che siano previste indennità, gettoni o rimborsi, in maniera gratuita (come, del resto, è indirettamente confermato nella specie dal decreto rettorale n. 5685/2023 che nulla prevede sul punto) e, si ribadisce, *"senza maggiori oneri per la finanza pubblica"* (comma 3, dell'art. 55- bis citato);

- Il richiamo alle disposizioni che regolano gli emolumenti per le commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici appare, quindi, del tutto estraneo al contesto in discussione;

- Con riguardo all'astensione della totalità dei componenti dell'UPD, effettivi e supplenti, nonché di tutti i dirigenti dell'Università, essa appare o non motivata (si segnalano paradossalmente quelle della Responsabile dell'Ufficio Consulenze Giuridiche dell'Avvocatura e dell'Ufficio Legale Sanità dell'Avvocatura) o non rispondente ad alcuna delle ragioni tassativamente indicate dall'art. 51 c.p.c. cui deve farsi riferimento, essendo con tutta evidenza da escludersi la necessità di una

condizione di terzietà dell'UPD pari a quella del giudice, risultando sufficiente il distacco dall'affare oggetto di contestazione;

- L'UPD, infatti, esercitando le prerogative datoriali del datore di lavoro, non può che essere diretto o costituito da un dirigente dell'ente: un soggetto esterno all'amministrazione potrebbe, al limite, essere partecipe di un ufficio collegiale, ma solo a scopi consultivi e non decisionali.

Conclusioni.

Dal suesposto quadro generale delle norme applicabili, discende la nullità assoluta della costituzione dell'UPD, ciò che avrebbe inficiato anche il procedimento disciplinare -che appare solo *inutiliter datum*- se questo non avesse avuto un esito positivo per le dipendenti incolpate, poiché ai sensi dell'art. 55-bis, comma 9 ter, i vizi procedurali del procedimento disciplinare ne comportano la nullità, con "*responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile*", se risulta irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa (tra le tante, Cass. 6 aprile 2025, n. 9052),

Ad analogo risultato di nullità assoluta, però, non può addivenirsi quanto alla prestazione professionale resa in forma collegiale dai soggetti esterni nominati, nella misura in cui ci si limiti a considerare detta attività al di fuori del procedimento disciplinare e, quindi, quale mera consulenza.

Poiché, peraltro, si tratta di una prestazione richiesta in maniera palesemente difforme dal parametro normativo di corretta amministrazione, sia in ordine all'illegittimo affidamento dell'incarico, sia per ciò che concerne l'inutilità e l'irrilevanza della stessa ai fini specifici dell'azione disciplinare, l'Ateneo dovrà attivarsi per prevenire o fronteggiare, anche in via transattiva, la richiesta di pagamento.

Quanto alla misura del compenso, ed alla sua eventuale riduzione rispetto ai 25.600 euro complessivamente stabiliti, dal lato dei creditori, peraltro, depone nel senso indicato dall'Avvocatura Generale dello Stato della ricorrenza dell'ipotesi di obbligazione da far valere nei termini di cui all'art. 2041 del Codice civile (arricchimento senza causa), la circostanza rilevata dal Collegio dei revisori dei conti dell'Università in ordine alla mancata preliminare verifica da parte degli stessi della legittimazione e della competenza a deliberare in materia di disciplina.

Va infine rilevato che - per quanto finora esposto - l'eventuale pagamento produrrà un danno erariale i cui requisiti oggettivi e soggettivi risultano di immediata evidenza (art. 55, comma 2, e 55-bis, comma 9-ter, del d.lgs. 165/2001), spettando al vertice dell'Università farne ai sensi di legge compiuta segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti.

Tanto vale per la spesa sostenuta per il conferimento ad una società esterna, con determina direttoriale rep. 11314/2024, dell'incarico di valutazione delle procedure contabili di costituzione e di gestione del Fondo per il finanziamento della retribuzione accessoria, la cui irregolarità era già stata ampiamente riscontrata dal Collegio dei revisori dei conti dell'Ateneo.

P.Q.M

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia dichiara inammissibile, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere formulata dall'Università degli Studi di Milano.

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 17 giugno 2025.

il Relatore
(Maura Carta)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
30 giugno 2025
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)