

Pubblicato il 29/08/2017

N. 09457/2017 REG.PROV.COLL.
N. 11748/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11748 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

prof.ssa Daniela Melchiorri, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Medugno e Letizia Mazzarelli, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso avv. Luigi Medugno in Roma, via Panama 58;

contro

Universita' degli Studi di Roma "La Sapienza", in persona del Rettore e legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- della delibera n. 4 del C.d.A. dell'Università "La Sapienza" di Roma in data 27 settembre 2016, con la quale, sulla scorta del parere

espresso dal Collegio di Disciplina Docenti nella seduta del 14 settembre 2016, è stata irrogata alla professoressa Melchiorri la sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per mesi 5, oltre a quella accessoria dell'interdizione da incarichi istituzionali per tutto il periodo di sospensione; nonché di ogni ulteriore atto anteriore o conseguente e, comunque, preordinato e/o connesso a quello di cui sopra ed, in particolare, del succitato parere;

nonché, con i motivi aggiunti depositati il 22.11.2016;

per l'annullamento

dei medesimi atti impugnati con il ricorso originario e di ogni ulteriore provvedimento conseguente e/o connesso e, in particolare, del decreto del Rettore n. 2702/2016 dell'8.11.2016 (comunicato all'interessata in corso di giudizio) con il quale si è data attuazione alla predetta sanzione disciplinare;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi Roma "La Sapienza";

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 aprile 2017 il dott. Claudio Vallorani e uditi per le parti i difensori: Avv. L. Medugno e, solo nella chiamata preliminare, l'Avvocato dello Stato D. Di Giorgio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

La professoressa Melchiorri, ordinaria di farmacologia con regime di impegno a tempo definito, afferente al Dipartimento di Fisiologia e

Farmacologia “V. Esparmer” della Facoltà di Farmacia e Medicina dell’Università “La Sapienza” di Roma, svolgeva incarichi di collaborazione negli anni 2012, 2013, 2014 e 2015 presso l’AIFA - Agenzia Italiana del Farmaco e, nei medesimi anni, ha anche prestato, previa nomina da parte del Ministro della Salute, attività di consulenza tecnico-scientifica presso l’Agenzia Europea dei Medicinali (EMA). Per quest’ultima attività professionale - precisamente la prof.ssa Melchiorri è stata componente italiano p.t. del Comitato per i Prodotti Medicinali per uso umano (CHMP) dell’EMA – la ricorrente veniva retribuita con fondi a carico dell’Unione Europea, pur trattandosi di emolumenti formalmente corrisposti dall’AIFA, nel cui bilancio transitavano i fondi europei aventi tale finalità retributiva.

Nel gennaio 2013 l’AIFA comunicava all’Università, ex art. 53, comma 11, d.lgs. n. 165/2001, l’entità dei compensi percepiti a tale titolo dalla prof.ssa Melchiorri per l’anno 2012. Successivamente la stessa Agenzia, nello scambio di corrispondenza avvenuto con l’Ufficio Risorse Umane dell’Università (cfr. doc. 4 ric.), con nota del 3.5.2013, dichiarava invece che la missiva del 28 gennaio 2013 era stata inviata per errore, in quanto, a suo avviso, non sussisteva in realtà alcun obbligo di comunicazione in tal senso.

Tuttavia, dopo che per alcuni anni l’AIFA non aveva ritenuto di inoltrare comunicazioni in merito ai compensi della ricorrente per l’attività di consulenza prestata nell’EMA, nel maggio 2016 l’Agenzia riteneva invece di informare l’Università in ordine ai compensi medio tempore percepiti dalla prof.ssa Melchiorri per la predetta consulenza e chiedeva al competente Ufficio dell’Ateneo di indicare

se gli stessi andavano computati ai fini del rispetto del tetto retributivo ex art. 23 ter del d.l. n. 201/2011.

A seguito della nota del Responsabile delle risorse umane dell'Università del 18.5.2016 (doc. 7 ric.), nella quale si forniva al Rettore una informativa sulla questione delle retribuzioni extra-universitarie della ricorrente, anche ai fini dell'eventuale promozione di una eventuale azione disciplinare nei confronti della medesima per non avere comunicato all'Ateneo di appartenenza le retribuzioni percepite da altri organismi pubblici ed eccedenti il c.d. "tetto retributivo", con atto del 23 maggio 2016 il delegato del Rettore (titolare dell'azione disciplinare), muovendo dall'assunto che gli importi percepiti dalla prof.ssa Melchiorri per la consulenza dovevano sommarsi al trattamento stipendiale universitario ai fini del raggiungimento del limite fissato in base al citato art. 23 ter, parametrato al trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione, ha contestato alla docente i seguenti addebiti:

"1) di non avere prodotto ed inviato annualmente all'amministrazione della Sapienza ... la dichiarazione ricognitiva, cui era tenuta, di tutti gli incarichi comunque in atto, da cui derivavano retribuzioni o emolumenti a carico della finanza pubblica, con l'indicazione dei relativi importi";

"2) di avere, attraverso l'inadempimento di tale obbligo, reso impossibile l'attivazione da parte dell'amministrazione universitaria della procedura prevista dalla legge per la restituzione delle eccedenze rispetto al limite dei compensi annui ...";

"3) di avere causato il mancato versamento della somma di euro 141.740,35,...".

A fronte di tali addebiti l'odierna ricorrente ha fatto pervenire le sue prime deduzioni difensive nel termine assegnato ed è stata ascoltata in data 31 maggio 2016 dal delegato del Rettore.

Il 16 giugno successivo quest'ultimo, non ritenendo convincenti gli argomenti addotti dalla prof.ssa Melchirri a propria difesa, ha provveduto a deferire la medesima al Collegio di disciplina, proponendo l'irrogazione della sanzione disciplinare della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per mesi cinque, ravvisando nella condotta della ricorrente una "grave violazione dei doveri di correttezza che sono propri del docente universitario".

In data 21 luglio 2016 sono stati separatamente ascoltati dal Collegio di disciplina il delegato del Rettore e l'incolpata.

Nella successiva seduta del 14 settembre, acquisita ulteriore documentazione, il Collegio di disciplina – pur ammettendo che la riconducibilità dei fondi de quibus alla finanza pubblica è molto controversa (deponendo in senso contrario i pareri forniti in materia su analoga fattispecie dall'Avvocatura Generale dello Stato e dal Ministero della Salute e l'archiviazione disposta dalla Procura della Corte dei Conti) e pur escludendo di sanzionare le violazioni di cui ai punti 2 e 3 dell'atto di contestazione - ha comunque affermato la responsabilità della ricorrente in relazione alla omessa comunicazione all'Amministrazione universitaria dell'avvenuta percezione dei compensi per la consulenza svolta in favore dell'Agenzia Europea del Farmaco (EMA), deliberando, in termini conformi alla proposta punitiva del delegato del Rettore, l'irrogazione della sanzione della sospensione per mesi 5 dallo stipendio e dall'ufficio, oltre alla interdizione dagli incarichi ufficiali per il medesimo periodo.

Il 27 settembre seguente il C.d.A. della Università di Roma “La Sapienza” ha recepito il parere del Collegio di Disciplina, disponendo la sospensione della prof. Melchiorri.

Quest’ultimo provvedimento viene impugnato dalla prof.ssa Melchiorri che, con ricorso notificato in data 27.10.2016 e depositato il giorno successivo, ne deduce l’illegittimità e ne chiede l’annullamento per i seguenti motivi:

- 1) Violazione e falsa applicazione dell’art. 23 ter del d.l. n. 201/2011. Eccesso di potere per errore nei presupposti, contraddittorietà ed illogicità della motivazione, difetto di istruttoria per omessa valutazione dell’elemento soggettivo: parte ricorrente sottolinea che il Collegio di disciplina, pur ammettendo che i compensi per cui è causa non concorrono all’individuazione del superamento del tetto retributivo di cui all’art. 23 ter d.l. n. 201/2011, ha contraddittoriamente sanzionato la ricorrente per non avere comunicato all’Ateneo la percezione di detti compensi; viceversa l’onere di comunicazione non può che essere accessorio alla previsione principale la quale esclude la riconducibilità dei compensi “de quibus” a quelli “a carico della finanza pubblica” di cui all’art. 23 – ter cit.; mancherebbero in ogni caso la coscienza e la volontarietà dell’infrazione stante l’oggettiva incertezza interpretativa esistente in ordine al regime giuridico applicabile agli emolumenti per cui è causa, su cui sia l’AIFA che l’Università hanno manifestato, nel corso del tempo, evidenti oscillazioni (vedi documenti sub 4 ric.);
- 2) Violazione del principio di tempestività dell’azione disciplinare e, in particolare, dell’art. 5 del Regolamento di Ateneo: i “fatti” (percezione di emolumenti per attività consulenziale presso l’Agenzia Europea del farmaco) erano noti all’Amministrazione

universitaria fin dal gennaio del 2013; viceversa la stessa ha ritenuto di avviare l'azione disciplinare a distanza di anni, soltanto con il procedimento per cui è causa;

3) Violazione degli artt. 88 e 89 R.D. n. 1952 del 1933 e degli artt. 2 e 3 del Regolamento di Ateneo per i procedimenti disciplinari (D.R. 662/2015); eccesso di potere per difetto di motivazione ed errore nei presupposti: in sostanza la ricorrente lamenta che le citate disposizioni condizionano l'irrogazione della sanzione della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio (ben più grave rispetto alla mera "censura") all'integrazione di fattispecie di medio-alta gravità quali l' "insubordinazione" e la lesione rilevante della "dignità e credibilità della funzione docente" (cfr. art. 3, comma 3, Regolamento cit.); ciò non si può rinvenire nella mera inosservanza di un precetto (peraltro di difficile interpretazione) quale quello ritenuto violato nella specie, che imporrebbe una mera comunicazione di dati, atteso che lo stesso Organo disciplinare universitario ha ritenuto di disattendere le richieste "sostanziali" del promotore dell'azione disciplinare (che, come visto, aveva invece ritenuto, nell'atto di deferimento, che i compensi per cui è causa dovevano computarsi ai fini del superamento del tetto annuale ex art. 23-ter e delle conseguenti restituzioni delle somme eccedenti);

4) Violazione delle prerogative difensive dell'incolpata: la ricorrente lamenta di non essere stata sentita dal Collegio di disciplina insieme al delegato del Rettore (titolare dell'azione disciplinare), il quale ha svolto la propria requisitoria in assenza dell'incolpata e del suo difensore; in seguito, nonostante la momentanea sospensione del procedimento disposta per "ragioni istruttorie", la ricorrente non è stata informata in ordine ai successivi sviluppi istruttori, avendo

ricevuto direttamente la pronuncia definitiva sul merito dell'addebito disciplinare.

Con successivi motivi aggiunti l'odierna ricorrente ha impugnato, sulla base delle medesime censure articolate nel ricorso introduttivo, il decreto rettorale n. 2702/2016 dell'8.11.2016 con il quale si è data esecuzione alla predetta sanzione disciplinare.

Si è costituita in giudizio l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" che, con il patrocinio dell'Avvocatura erariale, ha prodotto ampia memoria di controdeduzioni con allegazione dei documenti attinenti al procedimento disciplinare per cui è causa.

In esito alla camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2016 la Sezione ha adottato l'ordinanza cautelare n. 7671/2016 con cui è stato accolta la domanda incidentale di sospensiva proposta da parte ricorrente in quanto "ad un sommario esame dei documenti e delle deduzioni di causa, (...) il ricorso appare assistito da sufficiente fumus boni iuris in relazione al lasso di tempo intercorso tra le omissioni contestate alla ricorrente e il successivo svolgimento dell'azione di disciplinare".

Alla pubblica udienza del 5 aprile 2017 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

DIRITTO

E' fondato il primo motivo di ricorso.

Come si è osservato nella superiore narrativa, il Collegio di disciplina non ha ritenuto di accogliere "in toto" gli addebiti prospettati dal delegato del Rettore, promotore dell'azione disciplinare per cui è causa, avendo l'Organo collegiale deliberato l'irrogazione della sanzione della sospensione per mesi 5 della ricorrente dall'ufficio e dallo stipendio, soltanto in relazione alla ritenuta violazione da parte

dell'incolpata del dovere di comunicare all'amministrazione universitaria l'avvenuta percezione dei compensi in parola.

In effetti il Collegio di disciplina ha mostrato di non seguire la prospettazione accusatoria relativamente ai punti 2) (ove si addebita alla ricorrente "... di avere, attraverso l'inadempimento di tale obbligo (di comunicazione), reso impossibile l'attivazione da parte dell'amministrazione universitaria della procedura prevista dalla legge per la restituzione delle eccedenze rispetto al limite dei compensi annui ...") e 3) (in cui si addebita alla stessa "di avere causato il mancato versamento della somma di euro 141.740,35,...") dell'atto di contestazione del 23 maggio 2016.

Si rammenta che ai sensi dell'art. 23 ter, comma 2, del d.l. n. 201/2011 veniva demandato ad un apposito DPCM di definire "il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi incluso il personale in regime di diritto pubblico di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, e successive modificazioni, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione. Ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al presente comma devono essere computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi conferiti da uno stesso organismo nel corso dell'anno".

Il DPCM del 23 marzo 2012, nel dare attuazione al precitato art. 23-bis, ha confermato che “1. Sono soggetti destinatari delle disposizioni del presente decreto le persone fisiche che ricevano retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze in ragione di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo, con le pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

Stanti le diverse incertezze interpretative emerse nell'applicazione delle disposizioni che precedono agli emolumenti (formalmente) corrisposti dall'AIFA per attività di consulenza svolte, come nel caso della ricorrente, in favore dell'Agenzia Europea del Farmaco (EMA) e vista la prevalenza di autorevoli pareri di recente formulazione da parte di organi pubblici (Ministero della Salute – Ufficio Legislativo, Avvocatura Generale dello Stato) che negano che i corrispettivi “de quibus” concorrano al superamento del tetto retributivo – dovendosi escludere la sostanziale riconducibilità alla finanza pubblica nazionale dei versamenti operati dall'EMA nel bilancio dell'AIFA con tale vincolo retributivo ed eseguiti con fondi europei e non statali (vedi parere Min. Salute 11.2.2015) - il Collegio di disciplina ha ritenuto che la prof.ssa Melchiorri non fosse perseguibile per avere impedito la riscossione di somme da parte dell'Amministrazione, secondo quella che era la tesi accusatoria.

Sulla base di tali premesse, il Collegio ritiene che la avversata determinazione dell'Università sia affetta da insanabile contraddittorietà, dal momento che il dovere di comunicazione può afferire soltanto ad emolumenti che rientrano, oggettivamente, nella nozione normativa di emolumenti o retribuzioni “a carico delle pubbliche finanze” ai sensi dell'art. 23-bis comma 2, d.l. n. 201/2011.

Nel momento in cui l'Organo disciplinare ha escluso di poter affermare che i compensi EMA percepiti dalla ricorrente siano definibili come "erogazioni a carico della finanza pubblica nazionale", in quanto si tratta di corresponsioni gravanti su fondi europei che soltanto formalmente transitano nel bilancio dell'AIFA (nell'ambito del quale le somme di provenienza UE sono obbligatoriamente vincolate a compensare l'interessato per l'incarico svolto favore dell'EMA), i compensi per cui è causa dovevano necessariamente porsi al di fuori dell'ambito di applicabilità dell'art. 23-ter decreto-legge n. 201 del 2011 e ciò sia sul piano sostanziale (esclusione di dette somme dal calcolo del superamento del tetto retributivo e del loro assoggettamento ad obbligazione restitutoria per la parte eccedente), sia sul piano formale, afferente all'invio della dichiarazione ricognitiva di tutti gli incarichi in atto a carico della finanza pubblica (secondo la puntuale previsione del DPCM n. 59870 del 2012).

In altri termini, appare corretta la deduzione difensiva secondo cui l'onere di comunicazione è accessorio o, se si preferisce, inscindibilmente legato alla previsione sostanziale principale (nella sua estensione applicativa) e non può essere affermato in assenza di emolumenti riconducibili alla finanza pubblica nazionale in termini sostanziali.

Nel momento in cui l'Organo disciplinare ha disatteso l'ipotesi disciplinare prospettata dal promotore dell'azione, escludendo di poter ritenere gli emolumenti "de quibus" come sostanzialmente gravanti sul bilancio pubblico statale, doveva per coerenza logica anche pervenire ad escludere un obbligo informativo-comunicativo in capo alla prof.ssa Melchiorri, dovendosi delimitare l'estensione

oggettiva di detto obbligo dichiarativo alle sole fattispecie con certezza riconducibili all'art. 23-ter cit.-.

Sotto tale profilo il ricorso appare fondato e meritevole di accoglimento.

Deve inoltre rilevarsi la fondatezza anche del secondo motivo di gravame (violazione del principio di tempestività dell'azione disciplinare) poiché si è potuto accertare, in base ai documenti versati in atti, che la problematica relativa agli emolumenti corrisposti dall'EMA (tramite l'AIFA) alla prof.ssa Melchiorri era emersa ed era ben nota all'amministrazione universitaria sin dall'anno 2013 (vedi corrispondenza tra AIFA e Università resistente, sub 4 ric.) e, nonostante la certa conoscenza dell'incarico "de quo" alla propria dipendente e della percezione da parte della medesima di ingenti compensi, l'Università, fino all'avvio del procedimento per cui è causa nel maggio del 2016, non ha ritenuto di promuovere alcuna azione disciplinare.

Al riguardo non appare rispettato dall'Università resistente il precetto di cui all'art. 5 del Regolamento di Ateneo per i procedimenti disciplinari nei confronti di professori e ricercatori (doc. 2 res.) che, al comma 4, prevede che "entro trenta giorni dalla conoscenza dei fatti, sulla base delle acquisizioni ottenute...", il Rettore (o il Suo delegato) ha il potere dovere, in via alterativa, di: a) escludere l'esistenza di una responsabilità disciplinare e provvedere a dichiarare chiuso il procedimento; b) irrogare la sanzione della censura, con provvedimento motivato; c) in caso di addebito da cui possa scaturire una sanzione più grave della censura, inviare gli atti al Collegio di disciplina con una proposta motivata di sanzione.

Rimanendo inerte per oltre tre anni l'Ateneo, inoltre, ha concorso a consolidare nella ricorrente la convinzione che i compensi percepiti dall'AIFA non fossero assoggettabili alla "spending review" e all'obbligo comunicativo corrispondente.

Per le ragioni che precedono e con assorbimento delle restanti censure il ricorso e i motivi aggiunti - nella parte in cui questi ultimi reiterano avverso il decreto rettorale attuativo n. 2702 del 2016 i medesimi motivi del ricorso principale ritenuti fondati - meritano accoglimento, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Le difficoltà interpretative emergenti dalla superiore narrativa e la novità delle questioni trattate giustificano pienamente l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, accoglie sia il primo che i secondi e annulla, per l'effetto, gli atti in epigrafe impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 5 aprile 2017 e, in prosecuzione, 12 luglio 2017, con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Blanda, Presidente FF

Silvio Lomazzi, Consigliere

Claudio Vallorani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Claudio Vallorani

IL PRESIDENTE
Vincenzo Blanda

IL SEGRETARIO