



REPUBBLICA ITALIANA 293/2012

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

composta dai seguenti Magistrati:

Luciano COCCOLI	Presidente
Rossella SCERBO	Consigliere
Quirino LORELLI	Consigliere, relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A N. 293/2012

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n.18918 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di

- 1) Franco Lucio PETRAMALA, nato a Montalto Uffugo (CS) il 12 dicembre 1941, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio e Luigi Crusco;
- 2) Antonio SCALZO, nato a Cosenza il 25 maggio 1962, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio e Luigi Crusco;
- 3) Daniele BELLUSCI, nato a Plataci il 5 luglio 1940, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio e Luigi Crusco;
- 4) Michele FAZZOLARI, nato a Cosenza il 5 novembre 1953, rappresentato e difeso dall'avv. Silvano Paolo Sardegna;
- 5) Vincenzo PRESTA, nato a Lago, il 5 agosto 1946, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Ferrari;



- 6) Michelino Marcellino SBARRA, nato a Fagnano Castello il 5 settembre 1957, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio e Luigi Crusco;
- 7) Raffaele BOMBINO, nato a Cariatì il 23 dicembre 1957, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Ferrari;
- 8) Raffaele RICCELLI, nato a Catanzaro il 15 febbraio 1958, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio e Luigi Crusco;
- 9) Leonardo LIONE, nato a Cassano allo Ionio, il 30 settembre 1956, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Ferrari;
- 10) Flora ANDREOLI, nata a Cosenza, il 29 maggio 1956, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Ferrari;
- 11) Antonio PAOLINO, nato a Trebisacce il 18 gennaio 1958, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Carmine La Banca;
- 12) Sebastiano MAUCERI, nato a Cosenza l'8 maggio 1955, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Ferrari;

Visti gli atti di causa;

Uditi all'udienza pubblica del 12 giugno 2012 la relazione del consigliere relatore, il Procuratore regionale e gli avvocati Crusco, Ferrari, La Banca e Sardegna per i convenuti;

Ritenuto in

F A T T O

Con atto di citazione del 21-7-2011 il Procuratore regionale ha convenuto in giudizio i sigg.ri Petramala, Scalzo e Bellusci nella loro qualità, rispettivamente, di Direttore generale, Direttore sanitario e Direttore amministrativo dell'Azienda Sanitaria Provinciale (ASP) di Cosenza, nonché il sig. Fazzola-



ri Michele, n.q. di responsabile del procedimento ed i sigg.ri Presta, Sbarra, Bombino, Riccelli, Lione, Andreoli, Paolino e Mauceri, questi ultimi tutti n.q. di componenti di una commissione esaminatrice dell'ASP di Cosenza, per sentirli condannare al pagamento, in favore della medesima ASP, della somma complessiva di € 23.909.214,92, oltre accessori, quale danno erariale conseguente all'assunzione di lavoratori a tempo determinato ed indeterminato (c.d. stabilizzazioni) in carenza dei presupposti normativi ed autorizzatori di Legge.

Precisa in particolare parte attrice che la vicenda è originata da una denuncia di presunto danno erariale trasmessa dalla Regione Calabria in data 7-8-2009 avente ad oggetto la trasformazione di 76 rapporti di co.co.co. ed in relazione alla quale venivano delegate indagini alla Guardia di Finanza poi depositate il 20-1-2011.

Ritiene in particolare la Procura che con una serie di atti deliberativi del D.G. dell'ASP adottati a partire dall'agosto del 2008 e mai preventivamente autorizzati dalla Regione Calabria, si sia proceduto ad assunzioni di personale a tempo determinato e con contratti di co.co.co. in carenza di ogni presupposto legislativo ed amministrativo; ritiene anche il Procuratore che con altri atti risalenti al medesimo periodo temporale si sia proceduto ad una serie di trasformazioni di rapporto di lavoro di personale precario, abusando della normativa statale sulle c.d. stabilizzazioni e creando, così un ingente danno alle ragioni dell'erario.

Rappresenta il Procuratore regionale che la Giunta regionale della Calabria avrebbe approvato con delibera n.196 del 5-3-2008 un protocollo di intesa



siglato con le parti sociali relativo alle stabilizzazioni, nel quale veniva previsto che la stabilizzazione del personale dovesse avvenire mediante procedure selettive valutando le esperienze lavorative di lavoro dipendente determinato ed i rapporti di co.co.co. svolti nel quinquennio anteriore al bando di concorso. Successivamente – precisa il Procuratore – il Dipartimento regionale sanità avrebbe inoltrato alle A.S. delle indicazioni attuative della suddetta deliberazione specificando che i soggetti destinatari erano da individuare nel personale con contratto di lavoro a tempo determinato o di co.co.co., escludendo solo i soggetti assunti presso uffici di diretta collaborazione agli organi di vertice: tuttavia tale direttiva sarebbe stata in contrasto con quanto stabilito dalla circolare ministeriale n.5/2008, la quale, appena qualche giorno prima, aveva fornito chiarimenti in ordine alla procedure di stabilizzazione del personale c.d. precario, previste dalla Legge n.296/2006 e dalla successiva Legge n.244/2007, oggetto del protocollo di intesa regionale di cui sopra.

Rileva poi il Procuratore regionale che la scelta dell’A.S. di “estendere” la portata applicativa delle norme statali in materia di stabilizzazioni anche ai co.co.co., sarebbe stata originata da una indotta errata applicazione della normativa ma anche dalla carenza di chiare indicazioni regionali. Più precisamente con delibera del D.G. n.3698/2008, senza acquisire pareri preventivi, l’A.S. avrebbe applicato anche ai lavoratori co.co.co., con modalità arbitrarie e prive di fondamento giuridico, le disposizioni di cui alla menzionata Legge n.296/2006 ed, in particolare, quelle relative alla emersione del lavoro nero (commi 1202 e segg.), contrastando, ancora una volta e sotto diverso



profilo, i chiarimenti interpretativi contenuti nella surricordata circolare ministeriale n.5/2008.

Rappresenta poi parte attrice che l'A.S. nell'operare le stabilizzazioni non abbia nemmeno tenuto in conto i requisiti della eccezionalità nel ricorso a prestazioni di lavoro con co.co.co., sicché l'applicazione surrettizia dei commi 1202 e segg. della Legge n.296/2006 sarebbe servita a regolarizzare le posizioni dei co.co.co. e successivamente a riconoscere agli stessi il periodo maturato con rapporti di collaborazione in anzianità di servizio. In tal modo l'A.S. avrebbe immesso i lavoratori neo-dipendenti a tempo determinato nella fase endoprocedimentale propedeutica alle procedure di stabilizzazione, non curandosi degli effetti dannosi, poi palesatisi, discendenti da tale scorretta applicazione delle norme statali.

Tale condotta – prosegue l'attore – sarebbe stata reiterata nel tempo, laddove, dapprima, i vertici convenuti dell'A.S. avrebbero anche omesso la fase della ratifica regionale degli atti di assunzione, prevista dalla L.R. 9/2007; successivamente i medesimi vertici dell'A.S. avrebbero anche disatteso dolosamente o colpevolmente le previsioni di cui alla successiva L.R. 1/2009, secondo le quali le procedure di stabilizzazione rimanevano riservate al solo personale a tempo determinato con contratto stipulato prima del 28-9-2007 e che fosse in servizio al 31-12-2008.

Sostiene anche il Procuratore regionale che i vertici dell'A.S. di Cosenza avrebbero anche omesso di dare seguito ad un invito del Dipartimento regionale Salute, datata 7-8-2009, con la quale venivano invitati a procedere all'autoannullamento in autotutela degli atti illegittimi; tale invito ad annul-



lare gli atti risulterebbe anche fatto proprio, inutilmente, dal collegio sindacale dell'A.S.

Al contrario i vertici dell'A.S. avrebbero conferito, in data 28-10-2009, incarico ad un professionista esterno per la acquisizione di un parere relativamente all'invito regionale a procedere all'annullamento in autotutela degli atti deliberativi delle stabilizzazioni, senza però che tale affidamento di incarico venisse tempestivamente comunicato al collegio sindacale, cui veniva fatto pervenire solo nel successivo mese di febbraio 2010. Tale parere esterno si sarebbe espresso in termini di conformità dell'operato dei vertici aziendali, ritenendo compatibili le stabilizzazioni con il disposto dei commi 1202 e segg. della Legge n.296/2006.

Sotto diverso profilo il Procuratore regionale sostiene la illegittimità dell'operato dei vertici aziendali anche con riferimento a quanto fatto verbalizzare dai componenti della commissione interna nominata dal D.G. il 24-7-2009 per la verifica della regolarità delle procedure adottate dall'A.S. di Cosenza in tema di stabilizzazione. In particolare viene fatto rilevare nella citazione come siano emerse diversità di vedute tra un componente interno della commissione, la dott.ssa Scordo ed un componente esterno, l'avv. Morcavallo: la prima avrebbe evidenziato irregolarità nelle procedure di stabilizzazione con riferimento alla sussistenza dei requisiti di anzianità ed alla mancata preventiva autorizzazione regionale. Il secondo avrebbe invece sostenuto la non necessità delle preventive autorizzazioni regionali, la applicabilità alla fattispecie delle previsioni di cui alla Legge n.296/2006 e, per quanto concerne i contratti stipulati anteriormente alla L.R. 1/2009 avrebbe ammes-



so la cumulabilità del servizio presso altre p.a. In ogni caso le conclusioni cui sarebbe giunta la commissione nel luglio 2010 sarebbero nel senso di ritenere illegittime le stabilizzazioni, seppur non vengano proposte misure atte ad eliminare i molteplici e reiterati profili di illegittimità.

Quanto alla carenza della preventiva autorizzazione regionale alle assunzioni il Procuratore regionale fa presente che l'A.S. aveva inoltrato alla Regione Calabria la deliberazione n.687 del 18-3-2008 con la quale aveva previsto la stabilizzazione complessiva di 370 precari, poi effettivamente approvata dal dirigente generale regionale con nota n.30724 dell'11-12-2008, mentre la successiva deliberazione del D.G. dell'A.S. n.4067 del 6-10-2008, relativa ad ulteriori 475 stabilizzazioni sarebbe stata colpevolmente trasmessa in ritardo (in data 3-3-2009) al Dipartimento regionale alla salute e mai approvata. Da ciò l'attore fa conseguire che la deliberazione dell'A.S. n.4067/2008, non essendo mai stata approvata ai sensi dell'art.10 della L.R. 1/2009, infonderebbe di nullità tutte le determinazioni conseguentemente assunte dall'A.S.

Ulteriore motivo di illegittimità delle procedure di stabilizzazione viene rinvenuto dall'attore nella individuazione di un responsabile del procedimento, il sig. Fazzolari Michele, che sarebbe stato privo dei requisiti soggettivi ed oggettivi necessari a ricoprire l'incarico e che, per tali motivi, sarebbe poi stato rimosso dall'incarico.

Rappresenta anche il Procuratore regionale che con l'art.38, comma 1 della L.R. 8/2010, entrata in vigore solo nel febbraio di quell'anno, il legislatore regionale avrebbe condizionato la possibilità di stabilizzazione del precaria-



to al rispetto degli impegni finanziari assunti a seguito dell'accordo Governo-Regione per il piano di rientro sanitario ed avrebbe incluso nel bacino del precariato anche i titolari di co.co.co. Tuttavia – secondo il Procuratore regionale – la norma regionale, peraltro impugnata innanzi la Corte costituzionale, non avrebbe potuto trovare applicazione alla fattispecie per cui è causa poiché tutte le selezioni o valutazioni dei requisiti degli aspiranti non soggetti a prove selettive risultavano definite al 25-1-2010, cioè a data antecedente l'entrata in vigore della L.R.

Oltre alle illegittimità della procedura di stabilizzazione dei co.co.co. da parte dei vertici dell'A.S. di Cosenza, sopra evidenziate, il Procuratore regionale sostiene nel proprio atto di citazioni ulteriori e diversi profili di illiceità comportanti un danno alle ragioni dell'erario: si tratta (pag.30 della citazione) della stabilizzazione di 7 unità di personale precario, prive dei requisiti soggettivi ed oggettivi per beneficiare della procedura.

Precisa l'attore che già l'allegato C alla deliberazione del D.G. n.4067/2008 – di cui sopra si è già detto – nella parte in cui prevedeva la stabilizzazione di n.3 “massofisioterapisti” da inquadrare nella categoria BS (come nel caso delle sigg.re Martino Rosita e Pasquale Simona), sarebbe stata ex se illegittima, non essendo contemplato tale inquadramento dalla contrattazione nazionale collettiva. Precisa il Procuratore regionale che si tratterebbe di una categoria professionale che, lungi dal poter essere stabilizzata, doveva essere necessariamente destinata all'esaurimento del rapporto di lavoro alla scadenza prevista.



Ulteriore profilo di danno all'erario sarebbe rappresentato dalla avvenuta stabilizzazione di soggetti con contratti di assegni di ricerca presso l'A.S. che, secondo la normativa, non potevano beneficiare della procedura. Tale discrasia, ricorda ancora il Procuratore regionale, sarebbe addirittura stata rilevata da un componente della commissione interna incaricata delle procedure; inoltre tra gli assegnisti di ricerca irregolarmente beneficiati dalla stabilizzazione figurerebbe anche la figlia, sig.ra Armenia Bellusci, del direttore amministrativo dell'A.S. e responsabile delle risorse umane dell'azienda. Nel caso suddetto si sarebbe anche surrettiziamente provveduto anzitempo alla trasformazione dell'assegno di ricerca in contratto a tempo determinato addirittura dopo il bando finalizzato alla stabilizzazione. Analoghe anomalie sarebbero rinvenibili a proposito della assunzione previa stabilizzazione della sig.ra Chimenti Rosa che avrebbe presentato una domanda di partecipazione al bando posticipata rispetto alla determina all'assunzione.

Anche in riferimento al momento della verifica dei requisiti per la stabilizzazione l'attore lamenta irregolarità sistematiche concretatesi in illegittimità. Precisamente ricorda l'attore che la verifica dei requisiti sarebbe avvenuta sulla scorta delle disposizioni di cui alla circolare ministeriale n.5/2008, ma non computando gli eventuali servizi ultraquinquennali, ancorché con profili di lavoro subordinato, né tenendo conto delle disposizioni di cui all'art.11, comma 1, lett.a), punto 3) del D.P.R. 220/2001. Tali anomalie emergerebbero dai rapporti ispettivi e di indagine della Guardia di Finanza, riversati agli atti del fascicolo.



L'attore quantifica il danno, conformemente ai prospetti di calcolo della Guardia di Finanza, in atti al processo, in euro 23.909.214,92, di cui euro 14.198.291, 21 "corrispondenti alla illegittimità degli atti deliberativi inerenti la stabilizzazione dell'ASP di Cosenza generati dalla mancata approvazione della delibera n.4067 del 6-10-2010, nonché dall'irregolare trasformazione dei co.co.co. in lavoratori dipendenti a tempo determinato di cui alla delibera n.3698 del 17-9-2008, ed euro 9.710.923,71, correlati alla illegittima stabilizzazione dei precari privi dei requisiti di Legge". Tale ammontare sarebbe correlato alla spesa sostenuta dalla amministrazione sanitaria in ordine alle retribuzioni erogate al personale precario in assenza dei presupposti di Legge ovvero in carenza dei requisiti soggettivi e/o oggettivi e che si sarebbero concretizzate "nella sottoscrizione dei contratti di lavoro e relative decorrenze giuridiche".

I convenuti hanno presentato rituali deduzioni difensive all'esito della notificazione dell'invito a dedurre da parte del Procuratore regionale ed il solo convenuto Paolino è stato personalmente sentito.

All'esito della notificazione dell'atto di citazione da parte del Procuratore regionale, che non ha ritenuto accoglibili le prospettazioni difensive ostese in sede di fase preprocessuale, si sono costituiti in giudizio, con separate comparse difensive e con il patrocinio degli avv.ti Antonio e Luigi Crusco i sigg.ri Bellusci, Petramala, Riccelli, Sbarra e Scalzo, con l'avv.to Ferrari i sigg.ri Andreoli, Bombino, Lione, Mauceri e Presta, con l'avv.to La Banca il convenuto Paolino chiedendo di essere mandati assolti da ogni richiesta e deducendo, tutti indistintamente, la mancanza di dolo o colpa grave.



All'udienza del 12 giugno 2012 si è costituito in giudizio con comparsa depositata, il sig. Michele Fazzolari, già responsabile del procedimento, con il patrocinio dell'avv. Silvano Paolo Sardegna.

I convenuti Bellusci, Petramala, Riccelli, Sbarra e Scalzo negano l'esistenza di qualunque forma di responsabilità atteso che i rispettivi comportamenti sarebbero stati conformi alle disposizioni legislative statali e regionali in materia, nonché alle previsioni contenute nelle diverse circolari. Lamentano tuttavia "diverse difficoltà interpretative, lessicali, sintattiche, logico-giuridiche e sistematiche incontrate dagli addetti ai lavori" sicché ricorrebbe nella fattispecie una oggettiva complessità nella interpretazione da dare alle procedure in materia di stabilizzazione. A riprova di tali difficoltà emergerebbe dall'atto di citazione del Procuratore regionale un "disagio professionale e giuridico" di cui sarebbe prova l'emergere di contraddizioni in seno all'atto stesso e, proseguono i convenuti, sono diversi i passaggi argomentativi logico-giuridici dai quali trasparirebbe una oggettiva difficoltà interpretativa delle norme.

Nel dettaglio, rilevano tutti i sopraelencati convenuti una contraddizione palese tra quanto stabilito da una circolare dell'ANCI e quanto previsto dalla Direttiva del Ministero della Funzione pubblica n.7/2007, in materia di procedure di stabilizzazione del personale utilizzato con contratti di natura temporanea e propongono una ricostruzione normativa delle leggi n.296/2006 e 244/2007 per la quale alla base di tali norme vi sarebbe una volontà risarcitoria da parte del legislatore rispetto a tutte le situazioni irregolari determinatesi come effetto del lavoro flessibile per esigenze permanenti. In partico-



lare non vi sarebbe stata alcuna preclusione da parte della normativa alla stabilizzazione di lavoratori co.co.co. per le quali, anzi, vigeva una procedura speciale attraverso lo svolgimento di una prova selettiva, “riservata e non aperta, qualora il candidato non abbia già sostenuto una prova selettiva per l’accesso”.

Nel merito della questione raffigurano i convenuti Bellusci, Petramala, Riccelli, Sbarra e Scalzo che diverse strutture sanitarie pubbliche sarebbero nel tempo ricorse a personale attraverso contratti di co.co.co., come nel caso dell’ex. A.S. di Paola, istituto socio-riabilitativo-pedagogico; anzi ammettono che i contratti ex art.7 del d. lgs. 165/2001, “nonostante quanto contenuto in numerosi pareri della Corte dei conti” sarebbero stati più volte “prorogati o rinnovati dalle ex ASL”.

Rappresentano poi i medesimi che le procedure di stabilizzazione per cui è causa avrebbero evitato un inutile ed oneroso contenzioso ed avrebbero avuto la funzione di riconoscere ai co.co.co. i “caratteri tipici del lavoro subordinato” che, peraltro, erano già stati oggetto di sentenze del giudice ordinario favorevoli alle ragioni degli stabilizzandi, come nel caso di una pronuncia del Tribunale di Paola che aveva riconosciuto i caratteri tipici della subordinazione ad un contratto co.co.co. stipulato dalla ex A.S.L. Inoltre sarebbero attivate preventive procedure conciliative volte appositamente a riconoscere da parte dell’A.S. “che i rapporti di lavoro co.co.co. instaurati non erano riconducibili a lavoro autonomo ma a lavoro subordinato” e, comunque, esisteva un preventivo protocollo di intesa siglato con le parti sindacali e recepito nella deliberazione di G.R. 196/2008.



Precisano inoltre che una corretta interpretazione delle disposizioni legislative, supportata anche da giurisprudenza di merito, condurrebbe a ritenere pienamente legittime le procedure di stabilizzazione intraprese e portate a termine dall'A.S di Cosenza anche perché sarebbero ravvisabili diverse contraddizioni tra quanto stabilito dalla direttiva ministeriale 7/2007 ed il contenuto della circolare ministeriale posta a base dell'atto di citazione; con la conseguenza, ulteriore, che le condotte dei convenuti concreterebbero giammai responsabilità amministrativa essendo state determinate da tali intrinseche ed evidenti contraddizioni tra le circolari.

A conforto della legittimità del proprio operato i convenuti Bellusci, Petramala, Riccelli, Sbarra e Scalzo rappresentano che, nonostante le stabilizzazioni avvenute, ancora alla fine del 2011 l'A.S. di Cosenza verserebbe in una situazione di fabbisogno di personale sicché dette stabilizzazioni, lungi dal cagionare danno erariale, sarebbero state connotate dal rispetto dei principi di buon andamento, efficacia ed efficienza. Precisano ulteriormente i convenuti che a tutto il 2011, per come risulta dalla deliberazione n.4088/2011, l'A.S. aveva dovuto ricorrere ad ulteriori 483 unità di personale precario, per far fronte all'obbligo di mantenimento dei livelli dei servizi sanitari. Comunque le stabilizzazioni avrebbero cercato di far fronte ad un incremento della domanda di servizi sanitari ed all'esigenza di garantire livelli assistenziali in linea con le previsioni normative ed amministrative vigenti.



Nel dettaglio delle contestazioni mosse dal Procuratore regionale i convenuti rilevano che tutte le deliberazioni aziendali risultano regolarmente coperte da approvazione regionale nei termini di Legge. In particolare:

- la deliberazione n.4067/2008 sarebbe meramente integrativa di altra deliberazione precedentemente approvata e che comunque già in precedenza l'A.S. di Cosenza era stata autorizzata ad assumere n.722 unità di personale;
- le delibere di G.R. n.380/2007, n.383/2007 e n.691/2007 avrebbero autorizzato sia le assunzioni di personale sulla scorta delle indicazioni circa il fabbisogno provenienti da ciascuna A.S.P. sia la proroga di tutti i rapporti di lavoro precari in essere alla data di entrata in vigore della L.R. n.9/2007. Ad ulteriore riprova della regolarità dell'operato i convenuti richiamano successivo scambio di corrispondenza con il dipartimento regionale alla salute e quello alla Presidenza, intercorso fino al febbraio 2012 ed, in particolare, ad una nota regionale datata 10-11-2010 secondo la quale le procedure di stabilizzazione non sarebbero state soggette a preventiva autorizzazione regionale;
- l'assunzione delle sigg.re Bellusci e Chimenti non andrebbe qualificata quale stabilizzazione di titolari di contratti di ricerca bensì di lavoratrici co.co.co., al pari delle altre stabilizzazioni. Anche per quanto concerne la stabilizzazione dei "massofisioterapisti" i convenuti eccepiscono la regolarità del proprio operato;
- l'equiparazione dei lavoratori co.co.co. a quelli con contratto a tempo determinato discenderebbe dalle previsioni legislative regionali, da considerarsi, in subjecta materia, fonti equiparate alla legislazione nazionale.



Rilevano infine i convenuti che il danno erariale, per come ricostruito dal Procuratore regionale, difetterebbe del requisito della effettività, non essendosi verificato alcun maggiore esborso o perdita di risorse a seguito dell'avvenuta stabilizzazione e ciò vale anche per coloro i quali eventualmente non avessero avuto diritto alla sanatoria; in ogni caso andrebbero considerati i vantaggi conseguiti all'amministrazione dalla avvenuta sanatorio di 439 lavoratori i quali, essendo già in servizio, avrebbero apportato specifiche ed utili professionalità all'A.S. Stante quanto precede i medesimi chiedono che la domanda attorea venga dichiarata inammissibile od improponibile e, comunque, infondata in fatto ed in diritto.

Il convenuto Fazzolari, costituitosi solo all'udienza di discussione della causa, rappresenta che è pendente un giudizio innanzi il Tribunale civile di Cosenza, nel corso del quale sarebbe stato adottato un provvedimento ex art.700 cod. proc. civ. che negherebbe la necessità di una preventiva autorizzazione regionale per la stipula di un contratto co.co.co. Lo stesso ricostruisce poi la normativa relativa alle stabilizzazioni rilevando l'esistenza delle autorizzazioni regionali alle procedure di stabilizzazione, la correttezza dell'equiparazione dei co.co.co. ai contratti a tempo determinato ai fini dell'ammissione alle suddette procedure, la ricorrenza della disciplina di cui all'art.1, commi 1202 e segg. della Legge n.296/2006 anche al caso di specie.

Il Fazzolari sostiene che in realtà i titolari di contratti di co.co.co. sarebbero da considerarsi a tutti gli effetti quali lavoratori subordinati a tempo determinato, che negli anni si sarebbero susseguite diverse proroghe dei contratti



di co.co.co., che tutto il personale interessato dalle procedure sarebbe stato oggetto di ampia ed approfondita analisi da parte di commissioni interne, che le stabilizzazioni sarebbero state fondamentali ai fini della garanzia dei livelli di assistenza e conclude ritenendo la delibera di autoannullamento delle procedure di stabilizzazione n.777/2011, incongrua e contraddittoria ogni e qualsivoglia addebito.

I convenuti Andreoli, Bombino, Lione, Mauceri e Presta, nelle rispettive qualità di componenti della commissione che ha condotto le procedure di stabilizzazione, provvedendo alla valutazione dei titoli dei candidati, eccepiscono la carenza di precisi addebiti nell'atto di citazione del Procuratore regionale, non essendovi alcun riferimento ai lavori della commissione stessa; rappresentano poi che quanto dagli stessi illustrato nell'ambito delle rispettive deduzioni preprocessuali non sarebbe stato compulsato dall'attore.

Nel merito della questione i componenti della commissione di valutazione sottolineano la assoluta inesistenza di un nesso causale tra le rispettive posizioni ed i fatti presunti causativi di danno erariale; tale carenza assoluta emergerebbe dal tenore della citazione che sembrerebbe poggiare su una responsabilità oggettiva dei componenti ignota al nostro ordinamento. In ogni caso i componenti della commissione di valutazione rappresentano l'inesistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave che, parimenti al nesso causale, non sarebbe individuato o provato in seno alla citazione, non potendo essere sufficienti taluni generici richiami all'operato della commissione che sarebbe stato negligente.



In ogni caso gli stessi si soffermano sulla contraddittorietà della normativa in materia di stabilizzazioni la quale emergerebbe dalla lettera stessa dell'atto di citazione e richiamano il tenore della deliberazione di G.R. 196/2008 che comprendeva i lavoratori co.co.co. tra i beneficiari delle procedure di stabilizzazione, successivamente confermato da una nota regionale del Dipartimento della Salute n.7309/2008. Concludono pertanto con la richiesta di essere mandati assolti.

Tali difese sono in massima parte identiche a quelle prospettate dal convenuto Paolino che lamenta di essere rimasto totalmente estraneo a tutti i provvedimenti amministrativi dell'A.S. di Cosenza riguardanti l'indizione della selezione per l'assunzione del precariato di cui alle deliberazioni nn.4067/2008 e 3698/2008. Lo stesso fa presente che il proprio ruolo di componente della commissione di valutazione era limitato all'accertamento di alcune capacità tecniche e professionali limitatamente alla specificità della propria qualifica di appartenenza nell'ambito dell'A.S. di caldaista. In ogni caso nega il proprio apporto causale alle procedure di stabilizzazione tale non ritenendosi la mera partecipazione ai lavori della commissione di valutazione e la sottoscrizione dei relativi verbali, non potendosi sottrarre al suo dovere "di esaminare e valutare i candidati" e chiede di essere dichiarato estraneo ai fatti contestati dal Procuratore regionale.

All'udienza del 12 giugno 2012 le parti hanno insistito nelle proprie richieste, eccezioni e difese.

DIRITTO

1. Il Procuratore regionale contesta a tutti i convenuti la illegittima trasfor-



mazione di rapporti di lavoro del tipo co.co.co. in contratti a tempo indeterminato da parte dell'A.S.P. di Cosenza, cui conseguirebbe un danno erariale pari agli emolumenti corrisposti. Tale illegittima trasformazione sarebbe conseguente ad una distorta quanto forzata applicazione delle disposizioni di cui all'art.1, comma 558 della Legge n.296/2006 ed alla Legge n.244/2007, le quali consentivano, al ricorrere di particolari condizioni, la c.d. stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato delle pubbliche amministrazioni.

Le relative condotte causative di danno vengono individuate, per un verso, in quelle proprie del *management* aziendale – direttore generale, amministrativo e sanitario – per altro verso in quelle di tutti i componenti della commissione di valutazione dei curricula degli aspiranti stabilizzandi; parimenti viene individuata quale condotta causativa del danno erariale quella del responsabile del procedimento amministrativo di stabilizzazione.

In particolare il *management* aziendale avrebbe adottato una pluralità di atti amministrativi illegittimi ed volti al completamento del procedimento di stabilizzazione; il responsabile del procedimento avrebbe omesso ogni cautela e verifica della legittimità degli atti amministrativi di cui sopra; infine i componenti della commissione di valutazione avrebbero gravemente ed inescusabilmente agito con trascuratezza dei propri doveri, mostrando massima negligenza e fornendo un apporto causale al cagionarsi del danno.

Nel dettaglio il Procuratore regionale contesta diversi atti amministrativi generali che, in epoche diverse, hanno dato luogo, presso l'A.S.P. di Cosenza, a procedure di stabilizzazione tanto di lavoratori co.co.co., quanto di lavoratori a tempo determinato: si tratta dei bandi approvati con deliberazioni del



D.G. n. 4067 del 6-10-2008; n. 5951 del 30-12-2008; n. 484 del 19-2-2009; n. 2613 del 6-7-2009. Per come poi risulta dalla documentazione e dai rapporti riversati in atti dall'attore, i singoli atti di assunzione a tempo indeterminato dei soggetti interessati - che, come ricordato, non sono solo co.co.co., ma anche personale già in servizio a tempo determinato presso l'A.S.P. alla data dei bandi - si collocano in un lungo frangente temporale, compreso tra l'1-11-2008 ed il 1-4-2010.

Sono stati prodotti in giudizio dal Procuratore regionale tre elenchi di nominativi che avrebbero beneficiato delle illegittime stabilizzazioni: il primo (denominato prospetto nr.1) contiene n.69 nominativi di co.co.co. passati a tempo determinato in data 1-10-2008 e, successivamente, a tempo indeterminato in varie epoche tra il 2008 ed il 2010 con la quantificazione degli importi retributivi lordi da essi percepiti a far data dalla data di stipula del co.co.co. Il secondo (denominato prospetto nr.2) contiene ulteriori 389 nominativi di soggetti già in servizio presso l'A.S.P. di Cosenza e passati a tempo indeterminato in varie epoche tra il 2008 ed il 2010, con la quantificazione degli importi retributivi lordi da essi percepiti a far data dalla stabilizzazione a tempo indeterminato. Il terzo (denominato prospetto nr.3, lett.B) contiene un elenco di 205 nominativi tutti coincidenti con quelli di cui al prospetto nr.2 con la quantificazione degli importi retributivi lordi da essi percepiti a far data dalla stabilizzazione a tempo indeterminato.

Il Procuratore regionale quantifica in citazione il danno erariale nella somma aritmetica delle retribuzioni di cui ai suddetti tre prospetti.

2. In via preliminare è necessario ricostruire la normativa imperativa in ma-



teria di assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni e, segnatamente, in quelle del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale, per come risultante anche dagli obblighi di riduzione della relativa spesa invalsi ed affermati a partire dalla metà degli anni ottanta dello scorso secolo. Tale ricostruzione serve ad individuare la normativa applicabile alla data di ciascuno degli atti amministrativi adottati dal management della A.S.P. di Cosenza e ritenuti produttivi di danno erariale dal Procuratore regionale, atteso che durante il lasso temporale appena sopra individuato (novembre 2008-aprile 2010) si sono succedute diverse leggi statali e regionali comportanti precisi e puntuali obblighi in materia di assunzione di personale e di contenimento della spesa sanitaria.

3. Il quadro legislativo statale e regionale

Con la Legge 29 dicembre 1988, n. 554 (Disposizioni in materia di pubblico impiego) fu previsto sia l'obbligo di contenere le assunzioni entro una determinata percentuale delle cessazioni dal servizio (il c.d. blocco parziale del turn-over) che la possibilità di assunzioni in deroga al blocco. La facoltà di assumere personale, prima completamente esclusa, venne subordinata da un lato all'accertamento dei carichi funzionali di lavoro (per assicurarne la corrispondenza ad un effettivo fabbisogno) e, dall'altro, all'espletamento di procedure di mobilità finalizzate alla razionalizzazione della distribuzione del personale, ammessa entro il limite di una percentuale (il 25%) dei posti resisi vacanti per cessazioni dal servizio. Alla pianificazione delle assunzioni veniva così sostituito il potere di autorizzare, caso per caso, specifiche assunzioni al di fuori dei limiti fissati.



Il modello del 1988 è stato sostanzialmente adottato, pur se con qualche correzione, fino al 1997, come dimostrano i blocchi delle assunzioni fissati dalle leggi 537/93, 724/94 e 549/95.

Con la Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), si è introdotto il modello della programmazione delle assunzioni, si è abbandonato il meccanismo fondato sul binomio “blocchi-deroghe” e si è reso nuovamente operante il meccanismo della pianificazione delle assunzioni per le pubbliche amministrazioni, i cui organi di vertice sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale in base al dettato dell’art.39, il cui primo comma testualmente stabilisce che *“Al fine di assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzare le risorse per il migliore, funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio, gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, comprensivo delle unità di cui alla Legge 2 aprile 1968, n. 482”*

Specificamente per quel che riguarda le amministrazioni del servizio sanitario il comma 19 del richiamato art.39 stabilisce che *“Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, le università e gli enti di ricerca adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al comma 1 finalizzandoli alla riduzione programmata delle spese di personale”*; tale ultima norma è passata indenne al vaglio della Corte costituzionale, la quale, nella sentenza 507/2000 ha ricordato come *“Stabilire che anche le amministrazioni regionali debbano con-*



formare la propria attività ai principi della programmazione del fabbisogno di personale e del contenimento della spesa di personale rientra certamente nella potestà del legislatore statale ai sensi del primo comma dell'art. 117 della Costituzione. E la disposizione in questione non va al di là di siffatta statuizione, limitandosi a richiedere alle Regioni di adeguarsi a tali principi, senza imporre modalità o misure specifiche né obiettivi quantitativamente determinati.

Né ha pregio la censura secondo cui le Regioni sarebbero indebitamente equiparate ad enti diversamente considerati dalla Costituzione. Ciò che conta è che il legislatore statale, nell'imporre obblighi alle Regioni, non varchi i limiti ad esso consentiti dalla Costituzione stessa, in particolare dagli articoli 117 e 119. Non è certo vietato al legislatore statale attribuire ad amministrazioni diverse da quelle regionali, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, forme di autonomia simili a quelle garantite alle Regioni dalle norme costituzionali, né fissare in proposito principi comuni vincolanti”.

Emerge chiaramente che l'obiettivo posto dal legislatore, fin dal 1997, è stato quello di garantire da parte di ciascuna pubblica amministrazione, incluse le aziende del Servizio Sanitario Regionale, una programmazione triennale del fabbisogno di personale sulla scorta di una parallela riduzione programmata della relativa spesa. In altri termini a tutt'oggi la legislazione statale di principio impone alle amministrazioni non solo di programmare triennalmente il personale, ma anche di ridurre progressivamente la relativa spesa, senza alcuna possibilità per le regioni di derogare, in via legislativa o mediante atti di Giunta, a tali immanenti e cogenti principi di coordinamento



della finanza pubblica.

La necessità di riduzione graduale del personale in servizio è estesa a tutte le amministrazioni pubbliche in virtù del disposto del comma 20-bis dello stesso articolo, aggiunto dall'art.20, comma 1, della Legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Il sistema di programmazione triennale delle assunzioni (confermato, con alcuni aggiustamenti, nelle successive manovre finanziarie e rifluito anche nel D. Lgs. n. 165/2001, che all'art.35 condiziona l'avvio delle procedure di reclutamento da parte delle pubbliche amministrazioni al rispetto della citata procedura di programmazione), è stato nella sostanza superato dalla previsione, anno per anno, del divieto di procedere a nuove assunzioni, salvo tassative eccezioni (c.d. blocco del *turn over*).

Contestualmente si è individuato nelle procedure di mobilità il meccanismo che poteva consentire di provvedere alla copertura dei posti disponibili nel periodo di blocco delle assunzioni, mentre per quanto riguarda l'utilizzazione di personale a tempo determinato o tramite contratti di collaborazione si è seguita la strada di fissare dei tetti massimi in percentuale rispetto alla spese degli anni precedenti relativa allo stesso personale, autorizzando però espressamente determinati enti a prorogare rapporti a tempo determinato che erano sorti sulla base di specifici provvedimenti.

Le leggi finanziarie che si sono succedute a partire dal 2001 hanno previsto quanto segue.

La Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria per il 2002) fissava il divieto, per l'anno 2002, di procedere a nuove assunzioni di personale (salvo



specifiche deroghe) per le amministrazioni dello Stato e per gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità interno (c.d. blocco del turnover) e prevedeva la riduzione del numero di dipendenti in servizio; si individuava inoltre nelle procedure di mobilità il meccanismo in grado di consentire di provvedere alla copertura dei posti disponibili nel periodo di blocco delle assunzioni, tenendo conto dei processi di riordino e di accorpamento delle strutture nonché di trasferimento di funzioni in corso (art.19). L'art.36 della richiamata finanziaria 2002 poneva poi una norma “di chiusura” in materia di personale prevedendo che *“In conseguenza delle attività poste in essere ai sensi del presente capo, le pubbliche amministrazioni apportano, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, le relative variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche. Ai fini dell'individuazione delle eccedenze di personale e delle conseguenti procedure di mobilità, si applicano le vigenti disposizioni, anche di natura contrattuale”*.

La Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria per il 2003) fissava:

- 1) il divieto di operare assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003 per il personale delle amministrazioni dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, compresi gli enti locali, salvo specifiche deroghe che operavano in via automatica o attraverso un provvedimento amministrativo di autorizzazione. (tale divieto di nuove assunzioni ha comportato implicitamente per l'anno 2003 il superamento della previsione della precedente Legge finanziaria, che aveva previsto per gli anni 2003 e 2004 una riduzione del personale dell'1 per cento e non il blocco del turnover);
- 2) la possibilità di costituire rapporti a tempo determinato e di collaborazio-



ne coordinata e continuativa entro il limite del 90% della spesa media annua sostenuta nel triennio 1999-2001 per le stesse finalità;

3) un obbligo di riduzione del personale non inferiore all'1% rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2003 per le amministrazioni dello Stato e altre amministrazioni pubbliche, relativamente agli anni 2004 e 2005;

4) il divieto di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato (salve specifiche deroghe) da parte di regioni, province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che avessero rispettato il patto di stabilità interno per il 2003; il divieto vigeva sino all'entrata in vigore dei previsti D.P.C.M. (adottati previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata) che dovevano regolamentare dettagliatamente la possibilità di effettuare assunzioni e si disponeva che le assunzioni a tempo indeterminato dovevano essere comunque contenute entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2002.

Anche la Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge Finanziaria per il 2004) ha stabilito il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004, pur affiancato da una serie di deroghe e di esclusioni soggettive. Per le Regioni e gli enti locali si prevedevano disposizioni analoghe a quelle della Legge finanziaria precedente (divieto di procedere ad assunzioni per gli enti locali che non avessero rispettato il patto di stabilità; rinvio a D.P.C.M. per l'autorizzazione di assunzioni per le Regioni e gli enti locali rispettosi del patto di stabilità).

Le disposizioni delle leggi finanziarie per il 2003 ed il 2004 disponevano



che, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, fossero fissati per gli enti territoriali criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno successivo; fino all'emanazione dei decreti era fatto divieto ai citati enti di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato. Dette previsioni normative, in quanto principi generali di coordinamento della finanza pubblica, sono state ritenute costituzionalmente legittime.

Le disposizioni della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria per il 2005) miravano a proiettare le misure di limitazione della spesa per il personale in una prospettiva temporale più ampia: il blocco delle assunzioni veniva infatti fissato per tutto il triennio 2005-2007 e si stabiliva che, a partire dall'anno 2008, le pubbliche amministrazioni, successivamente all'esperimento delle procedure di mobilità, potessero effettuare assunzioni a tempo indeterminato nei limiti delle cessazioni dal lavoro registrate nell'anno precedente.

Per le Regioni e gli enti locali si prevedeva un sostanziale divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato fino all'emanazione di appositi D.P.C.M. volti a prevedere criteri e limiti per le assunzioni degli stessi enti; tale meccanismo veniva reso più stringente con una programmazione quadriennale (per gli anni 2005-2008) delle economie di spesa da conseguire tramite i previsti D.P.C.M. La Finanziaria 2005 in esame imponeva inoltre una rideterminazione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministra-



zioni tale da comportare un risparmio non inferiore al 5% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione.

In particolare, ai fini delle valutazioni inerenti il presente giudizio, rilevano tre disposizioni dell'art.1 della Legge Finanziaria 2005 e cioè i commi 95 (relativo formalmente alle amministrazioni statali), 98 (che richiama ed estende il precedente comma 95) e 107 espressamente riguardante i risparmi di spesa da parte degli enti del s.s.n. che si ritiene opportuno qui di seguito riportare per esteso.

Comma 95.

“Per gli anni 2005, 2006 e 2007 alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, agli enti pubblici non economici, agli enti di ricerca ed agli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, ad eccezione delle assunzioni relative alle categorie protette. Le province e i comuni che non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo nell'anno successivo a quello del mancato rispetto.

I singoli enti in caso di assunzioni di personale devono autocertificare il rispetto delle disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno precedente quello nel quale vengono disposte le assunzioni. In ogni



caso sono consentite, previa autocertificazione degli enti, le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali il cui onere sia coperto dai trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di unità di personale (...)”

Comma 98.

“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, per le amministrazioni regionali, gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, sono fissati criteri e limiti per le assunzioni per il triennio 2005-2007, previa attivazione delle procedure di mobilità e fatte salve le assunzioni del personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale. Le predette misure devono garantire, per le regioni e le autonomie locali, la realizzazione di economie di spesa lorde non inferiori a ... Fino all'emanazione dei decreti di cui al presente comma trovano applicazione le disposizioni di cui al primo periodo del comma 95.”

Comma 107.

“Per le regioni, le autonomie locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale le economie derivanti dall'attuazione dei commi da 93 a 105 conseguenti a misure limitative delle assunzioni per gli anni 2006, 2007 e 2008 restano acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi.”



Sempre ai fini che interessano il presente giudizio vanno infine richiamati ulteriori due previsioni nell'ambito della Legge n.311/2004 e, più precisamente, i commi 174 e 180 del comma 1, in materia di spesa sanitaria e di relativa vigilanza sulla stessa.

174. *“Al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, la regione, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, adotta i provvedimenti necessari. Qualora dai dati del monitoraggio del quarto trimestre si evidenzi un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati i predetti provvedimenti, ovvero essi non siano sufficienti, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Qualora la regione non adempia, entro i successivi trenta giorni il presidente della regione, in qualità di commissario ad acta, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente. I predetti incrementi possono essere adottati anche in funzione della copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario relativi all'esercizio 2004 e seguenti.*

Qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di



gestione non vengano adottati dal commissario ad acta entro il 31 maggio, nella regione interessata, con riferimento agli anni di imposta 2006 e successivi, si applicano comunque il blocco automatico del turn over del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso, il divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo e nella misura massima prevista dalla vigente normativa l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive;

scaduto il termine del 31 maggio, la regione non può assumere provvedimenti che abbiano ad oggetto l'addizionale e le maggiorazioni d'aliquota delle predette imposte ed i contribuenti liquidano e versano gli acconti d'imposta dovuti nel medesimo anno sulla base della misura massima dell'addizionale e delle maggiorazioni d'aliquota di tali imposte. Gli atti emanati e i contratti stipulati in violazione del blocco automatico del turn over e del divieto di effettuare spese non obbligatorie sono nulli. In sede di verifica annuale degli adempimenti la regione interessata è tenuta ad inviare una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente e dal responsabile del servizio finanziario, attestante il rispetto dei predetti vincoli.”

180. *“La regione interessata, nelle ipotesi indicate ai commi 174 e 176 nonché in caso di mancato adempimento per gli anni 2004 e precedenti, anche avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, procede ad una ricognizione delle cause ed elabora un pro-*



gramma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio. I Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola regione stipulano apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui alla intesa prevista dal comma 173. La sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alla regione interessata del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma.”

A questo punto la Regione Calabria promulgava una propria Legge regionale n.12/2005, la quale, all’art.1, commi 12, 13 e 14, stabiliva il principio del blocco delle assunzioni nelle aziende sanitarie ed ospedaliere in caso di certificazione di non coerenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario. Più precisamente i richiamati commi dell’art.1 della L.R. 12/2005, tuttora in vigore, prevedono che:

Comma 12. *“Ai sensi e per gli effetti dell’articolo 1, comma 173, lettera f) della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, il Dipartimento dell’Assessorato alla Sanità provvede a verificare trimestralmente, sia in sede di preventivo annuale che di conto consuntivo, a partire dal primo trimestre dell’anno in corso ed in contraddittorio con gli organi di controllo delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, l’andamento dell’equilibrio economico-finanziario delle medesime aziende.”*

Comma 13. *“In sede di prima applicazione la verifica viene attivata entro*



15 giorni dall'entrata in vigore della presente Legge.”

Comma 14. *“La certificazione di non coerenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario comporta:*

- a) la decadenza dei Direttori Generali;*
- b) il blocco delle assunzioni;*
- c) il blocco dell'affidamento di incarichi esterni per consulenze non a carattere sanitario;*
- d) l'attivazione di misure idonee per la riconduzione in equilibrio delle gestioni”.*

Rileva pertanto il Collegio come, ancor prima dell'adozione della legislazione statale in materia di stabilizzazioni, la possibilità di nuove assunzioni, risultasse subordinata a:

- a) Preventiva programmazione triennale (art.39, comma 1, L. 449/1997);
- b) Riduzione programmata su base annuale della spesa di personale (art.39, comma 19, L. 449/1997);
- c) Abbattimento della spesa sanitaria lorda, inclusa quella del personale (L. 311/2004);
- d) Garanzia di un equilibrio economico-finanziario nei bilanci delle aziende del servizio sanitario (L.R. 12/2005)

La Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria per il 2006) ha confermato la validità delle disposizioni contenute nella precedente Legge finanziaria.

Per il personale delle Regioni, degli enti del s.s.n. e degli enti locali, fermi restando gli obiettivi di riduzione di spesa per il personale già fissati dalla



Legge finanziaria per il 2005, ha previsto l'obbligo di adottare le misure necessarie a garantire che la spesa per il personale per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 venga ridotta dell'1% rispetto a quella del 2004. L'aggregato di spesa è identificato in modo ampio, e quindi comprensivo degli oneri a carico delle amministrazioni e dell'IRAP sulle retribuzioni, degli oneri per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

La medesima Finanziaria ha inoltre previsto limitazioni all'utilizzo di personale a tempo determinato da parte delle amministrazioni dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche. A decorrere dall'anno 2006 tali amministrazioni hanno potuto avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa esclusivamente entro il limite del 60% della spesa sostenuta nell'anno 2003 per tali finalità.

Sempre per ragioni di completezza motivazionale della presente pronuncia ed al fine di meglio inquadrare la normativa vigente a tutto il periodo oggetto di contestazioni da parte del procuratore regionale, si ritiene di riportare quanto previsto dall'art.1, commi 198-206 della suddetta Finanziaria per il 2006:

“198. Le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'articolo 1, commi 98 e



107, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.

199. *Ai fini dell'applicazione del comma 198, le spese di personale sono considerate al netto:*

a) per l'anno 2004 delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro;

b) per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004.

200. *Gli enti destinatari del comma 198, nella loro autonomia, possono fare riferimento, quali indicazioni di principio per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al comma 198, alle misure della presente Legge riguardanti il contenimento della spesa per la contrattazione integrativa e i limiti all'utilizzo di personale a tempo determinato, nonché alle altre specifiche misure in materia di personale.*

203. *Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, le disposizioni del comma 198 costituiscono strumento di rafforzamento dell'intesa Stato-regioni del*



23 marzo 2005, attuativa dell'articolo 1, comma 173, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311. Gli effetti di tali disposizioni nonché di quelle previste per i medesimi enti del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 1, commi 98 e 107, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, sono valutati nell'ambito del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 della medesima intesa, ai fini del concorso da parte dei predetti enti al rispetto degli obblighi comunitari ed alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 164, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

204. *Per le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui al comma 198, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa ivi previsti, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo. Ai fini del monitoraggio e della verifica degli adempimenti di cui al citato comma 198, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare previo accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il 30 settembre 2006, viene costituito un tavolo tecnico con rappresentanti del sistema delle autonomie designati dai relativi enti esponenziali, del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli affari regionali e del Ministero dell'interno, con l'obiettivo di:*

a) acquisire, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze,



la documentazione da parte degli enti destinatari della norma, certificata dall'organo di revisione contabile, delle misure adottate e dei risultati conseguiti;

b) fissare specifici criteri e modalità operative, anche campionarie per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e per le comunità montane con popolazione inferiore a 50.000 abitanti, per il monitoraggio e la verifica dell'effettivo conseguimento, da parte degli enti, dei previsti risparmi di spesa;

c) verificare, sulla base dei criteri e delle modalità operative di cui alla lettera b) e della documentazione ricevuta, la puntuale applicazione della disposizione ed i casi di mancato adempimento;

d) elaborare analisi e proposte operative dirette al contenimento strutturale della spesa di personale per gli enti destinatari del comma 198.

204-bis. *Le risultanze delle operazioni di verifica del tavolo tecnico di cui al comma 204 sono trasmesse con cadenza annuale, alla Corte dei conti, anche ai fini del referto sul costo del lavoro pubblico di cui al titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Il mancato invio della documentazione di cui alla lettera a) del comma 204 da parte degli enti comporta, in ogni caso, il divieto di assunzione a qualsiasi titolo.*

204-ter. *Ai fini dell'attuazione dei commi 198, 204 e 204-bis, limitatamente agli enti locali in condizione di avanzo di bilancio negli ultimi tre esercizi, sono escluse dal computo le spese di personale riferite a contratti di lavoro a tempo determinato, anche in forma di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati nel corso dell'anno 2005.*



205. Per le regioni e le autonomie locali, le economie derivanti dall'attuazione del comma 198 restano acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi.

206. Le disposizioni dei commi da 198 a 205 costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.”

Per come si vedrà in appresso le suddette disposizioni limitative non hanno trovato applicazione nei soli anni 2007 e 2008, allorché sono state sostituite dalle, parzialmente diverse, previsioni dell'art.1, comma 565, lett. d) della Legge n. 296/2006, che è riportato in prosieguo, mentre sono ridiventate operative a far data dall'anno 2009 e dunque trovano applicazione – nel caso che ci occupa – con riferimento alle stabilizzazioni operate dall'A.S.P. di Cosenza negli anni 2009 e 2010.

Tale circostanza non è priva di rilievo ai fini dei fatti per cui è causa poiché le stabilizzazioni ritenute illegittime dal Procuratore regionale ed imputate ai convenuti sono state adottate in virtù di atti deliberativi del direttore generale dell'A.S. di Cosenza adottati tanto nel 2008, quanto nei due anni successivi e ciò comporta la necessità per il Collegio di individuare esattamente la disciplina legislativa (limitativa) alla data della adozione di ciascun atto deliberativo oggetto del giudizio.

In relazione alle suddette limitazioni nell'assunzione di personale e circa l'obbligo di contenimento della relativa spesa va ricordato che la circolare della Ragioneria Generale dello Stato del 17 febbraio 2006, n. 9, inviata a tutte le Regioni a statuto ordinario, inclusa la Calabria, chiarisce che le limi-



tazioni in questione andavano a cumularsi con quelle della Legge n.311/2004 (Finanziaria 2005) e fornisce alcuni chiarimenti interpretativi in materia di definizione della base di calcolo della spesa per il personale da ridurre.

Sempre nel 2006, l'art.24 della L.R. 11 gennaio 2006, n. 1 (successivamente abrogato dall'art. 15, comma 1, dodicesimo trattino, della L.R. 18 luglio 2008, n. 24), recepiva l'Intesa raggiunta il 23 marzo 2005 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (pubblicata sulla G.U. n. 105 del 7 maggio 2005), stabilendo che le relative previsioni trovassero applicazione nell'ordinamento della Regione Calabria anche in deroga alle vigenti disposizioni regionali vigenti ed agli atti di programmazione sanitaria mentre, in agosto, l'art.31 della L.R. n. 7/2006, prevedeva una limitata eccezione al blocco regionale delle assunzioni in favore solo della dirigenza medica.

Ai fini del presente giudizio il contenuto dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria del 23-3-2005 - espressamente recepita in Calabria dalla L.R. n. 1/2006 – rileva in maniera fondamentale atteso che, al ricorrere di determinate circostanze obiettive, tra cui sfavorevoli condizioni di disequilibrio economico-finanziario regionale o dell'A.S., scatta automaticamente un blocco totale delle assunzioni, per come meglio si vedrà in appresso anche alla luce della legislazione successiva intervenuta proprio tra la fine del 2006 ed il 2008, anno nel quale originano le deliberazioni di stabilizzazione del personale precario dell'A.S.P. di Cosenza per cui è causa.

Nel dettaglio, con l'Intesa del 2005 le Regioni (art.6) si impegnavano a ri-



spettare l'obbligo in capo alle stesse di garantire in sede di programmazione regionale, coerentemente con gli obiettivi sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale nel suo complesso, con riferimento alle proprie aziende sanitarie, aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie, ivi compresi i Policlinici universitari e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, sia in sede di preventivo annuale, che di conto consuntivo, realizzando forme di verifica trimestrale della coerenza degli andamenti con gli obiettivi dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e a rispettare l'obbligo dell'adozione di misure per la riconduzione in equilibrio della gestione, ove si prospettassero situazioni di squilibrio, fermo restando quanto disposto dal comma 174 dell'art. 1 della Legge n. 311/2004, e, ove necessario, quanto disposto dal comma 180 del medesimo articolo.

I direttori generali delle A.S. avrebbero dovuto presentare trimestralmente una certificazione di accompagnamento del Conto Economico Trimestrale, in ordine alla coerenza con gli obiettivi sopra indicati alla Regione. In caso di certificazione di non coerenza con i predetti obiettivi, avrebbero dovuto contestualmente presentare un piano, con le misure idonee a ricondurre la gestione nei limiti degli obiettivi assegnati. La certificazione di non coerenza delle condizioni di equilibrio comporta automaticamente il blocco delle assunzioni del personale dell'azienda e dell'affidamento di incarichi esterni per consulenze non a carattere sanitario per l'esercizio in corso. La riconduzione della gestione nei limiti degli obiettivi assegnati deve essere assicurata entro il 30 settembre qualora la situazione di disequilibrio sia stata certifica-



ta nel primo o nel secondo trimestre, ovvero entro il 31 dicembre qualora la situazione di disequilibrio si sia verificata nel corso del terzo o quarto trimestre; in caso contrario la Regione dichiara la decadenza dei direttori generali. L'art.8 dell'Intesa prevedeva poi che

“1. In relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 180, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, a partire dall'anno 2005, con riferimento ai risultati di esercizio dell'anno 2004, in base alle risultanze finali del tavolo degli adempimenti, per le Regioni interessate che, ai sensi di tale disposizione, stipulano con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per gli affari regionali, l'apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui alla intesa prevista dal comma 173 del medesimo articolo, la sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma operativo, di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale (...)

“5. Limitatamente alle Regioni nelle quali si sia verificato un disavanzo pari o superiore al 7% sulla base dei risultati del Tavolo tecnico degli adempimenti, al netto, per l'anno 2005, delle risorse impiegate per arretrati di contratti e convenzioni per il personale, la stipula dell'accordo di cui al comma 3, integrato con il concerto del Ministro per gli affari regionali, è da considerarsi in ogni caso dovuta da parte della Regione interessata e quindi rientrante tra gli adempimenti oggetto di verifica previsti dalla presente in-



tesa, ai sensi del precedente art. 2.”

Il D.L. 4 luglio 2006, n. 223, pubblicato sulla G.U. n.153 del 4 luglio 2006 e convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248 (in SO n.183, relativo alla G.U. 11 agosto 2006, n.186) stabiliva all’art.30, comma 1 che *“Il comma 204 dell’articolo 1 della Legge 23 dicembre 2005, n.266, è sostituito dai seguenti:*

“204. Per le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui al comma 198, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa ivi previsti, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.”

Con l’articolo 1, comma 557, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria per il 2007) il legislatore ha introdotto l’obbligo per gli enti sottoposti al patto di stabilità di ridurre le spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative; parallelamente sono state disapplicate le disposizioni previgenti che imponevano limitazioni in materia di personale. Il richiamato comma 557 stabilisce testualmente che

“ Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell’ambito



della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”

Proprio in applicazione della Finanziaria 2007 la Regione Calabria e l'A.S.P. di Cosenza hanno avviato le procedure di stabilizzazione per le quali è causa, fondandosi sulle previsioni del comma 558 e fingendo, però, di disconoscere che la stessa Legge conteneva diverse e numerose norme finanziarie di natura impeditiva per le aziende sanitarie che presentassero disavanzi di bilancio ovvero una spesa per il personale non ridotta nei precedenti anni. Anche con riferimento a tali norme si ritiene opportuno riportare per esteso:

“ 558. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente Legge, gli enti di cui al comma 557 fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua



tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente Legge, nonché del personale di cui al comma 1156, lettera f), purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di Legge. Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di prove selettive”.

Infine il comma 565 dell’art.1 della Legge 296/2006 ha così previsto

“565. Per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo d'intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, in data 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione:

a) gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando quanto previsto per gli anni 2005 e 2006 dall'articolo 1, commi 98 e 107, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, e, per l'anno 2006, dall'articolo 1, comma 198, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento. A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rap-



porto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni;

b) ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui alla lettera a), le spese di personale sono considerate al netto: 1) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; 2) per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004. Sono comunque fatte salve, e pertanto devono essere escluse sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'articolo 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.502, e successive modificazioni;

c) gli enti destinatari delle disposizioni di cui alla lettera a), nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dalla medesima lettera:

1) individuano la consistenza organica del personale dipendente a tempo indeterminato in servizio alla data del 31 dicembre 2006 e la relativa spesa;

2) individuano la consistenza del personale che alla medesima data del 31



dicembre 2006 presta servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni e la relativa spesa;

3) predispongono un programma annuale di revisione delle predette consistenze finalizzato alla riduzione della spesa complessiva di personale. In tale ambito e nel rispetto dell'obiettivo di cui alla lettera a), é verificata la possibilità di trasformare le posizioni di lavoro già ricoperte da personale precario in posizioni di lavoro dipendente a tempo indeterminato. A tale fine le regioni nella definizione degli indirizzi di cui alla presente lettera possono nella loro autonomia far riferimento ai principi desumibili dalle disposizioni di cui ai commi da 513 a 543;

4) fanno riferimento, per la determinazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, alle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 189, 191 e 194, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, al fine di rendere coerente la consistenza dei fondi stessi con gli obiettivi di riduzione della spesa complessiva di personale e di rideterminazione della consistenza organica;

d) a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente Legge per gli enti del Servizio sanitario nazionale le misure previste per gli anni 2007 e 2008 dall'articolo 1, comma 98, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, e dall'articolo 1, commi da 198 a 206, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono sostituite da quelle indicate nel presente comma;

e) alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti dalle disposizioni di cui alla lettera a) per gli anni 2007, 2008 e 2009, nonché di



quelli previsti per i medesimi enti del Servizio sanitario nazionale dall'articolo 1, commi 98 e 107, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, per gli anni 2005 e 2006 e dall'articolo 1, comma 198, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, per l'anno 2006, si provvede nell'ambito del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005. La regione è giudicata adempiente accertato l'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti. In caso contrario la regione è considerata adempiente solo ove abbia comunque assicurato l'equilibrio economico. Nelle procedure di reclutamento della dirigenza sanitaria, svolte in attuazione della presente Legge, il servizio prestato nelle forme previste dalla lettera a) del presente comma presso l'azienda che bandisce il concorso è valutato ai sensi degli articoli 27, 35, 39, 43, 47 e 55 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483.”

Tuttavia, è appena il caso di ricordarlo, le disposizioni della Finanziaria 2007 non derogavano e non derogano ai principi fondamentali in materia e cioè:

- a) l'obbligo di copertura finanziaria per le eventuali nuove assunzioni del quale non è traccia nelle deliberazioni della G.R. adottate dalle difese dei convenuti a giustificazione del proprio operato e nemmeno in quelle dell'A.S.P. di Cosenza che hanno dato il via alle stabilizzazioni;
- b) l'obbligo, per ciascuna A.S., di ridurre annualmente la spesa per il pro-



prio personale, in rispondenza a tutta le legislazione sopra richiamata, obbligo di cui, parimenti, non è traccia negli atti e provvedimenti amministrativi di cui sopra e per cui è causa;

c) la necessità di una preventiva programmazione del fabbisogno di personale e delle nuove assunzioni nei limiti dei vincoli del bilancio.

In altri termini l'art.1, comma 558 della Legge Finanziaria 2007 (e la successiva estensione grazie alla Legge n.244/2007) – anche in questa caso pare superfluo richiamarlo – non derogava e non deroga nemmeno alle eventuali disposizioni speciali, statali e regionali, in materia di blocco delle assunzioni e del turn over, ove tale blocco risultasse operativo a seguito di precedenti norme ovvero dipendesse da situazioni economico-finanziarie sfavorevoli, come nelle ipotesi contemplate dalla surricordata Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria del 23-3-2005.

Successivamente la Regione Calabria adottava una nuova disposizione legislativa volta a contenere la spesa sanitaria: l'art.16 della L.R. 9/2007 stabiliva che nelle aziende del servizio sanitario regionale l'indizione e l'espletamento di concorsi, le assunzioni, anche a tempo determinato, i trasferimenti, la mobilità, i comandi ed ogni altra forma di copertura di posti della dotazione organica anche mediante forme di lavoro flessibile, collaborazione coordinata e continuativa o a progetto, fossero soggette a preventiva autorizzazione regionale.

Inoltre la L.R. 9/2007 prevedeva che le assunzioni, i trasferimenti, la mobilità, i comandi e tutte le altre forme di utilizzazione di personale, che venissero disposti in assenza di autorizzazione regionale fossero nulli di diritto, fat-



ta salva l'applicazione dell'articolo 2126 cod. civ. e venissero valutati ai fini della mancata conferma, revoca o decadenza del Direttore generale. La Legge regionale giungeva a prevedere che il Dipartimento regionale della tutela della salute curi la trasmissione dei relativi atti e provvedimenti alla Procura regionale presso la Corte dei Conti, per la valutazione di competenza.

Il comma 3 dell'art.1 precisava che per tutte le forme di copertura di posti della dotazione organica di cui al comma 1, l'autorizzazione regionale venisse concessa, tenuto conto delle necessità di assicurare i livelli essenziali di assistenza e della situazione economica finanziaria di ciascuna azienda, dalla Giunta regionale in sede di approvazione dei piani attuativi o dei programmi annuali di attività. Qualora i trasferimenti, le mobilità, i comandi e le assunzioni a tempo determinato non fossero stati previsti nei piani attuativi o nei programmi annuali, l'autorizzazione regionale poteva essere concessa, in relazione a comprovate necessità assistenziali, con determinazione non delegabile del Dirigente generale del Dipartimento tutela della salute.

Sempre con intenti di riduzione della spesa del personale sanitario la norma stabiliva anche che autorizzazioni concesse prima del 1° gennaio 2007, in qualunque forma, alla copertura dei posti in dotazione organica e non ancora eseguite, dovessero essere sottoposte a conferma. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente Legge, le Aziende del Servizio Sanitario, ove permanesse la necessità di copertura, dovevano inviare apposita richiesta al Dipartimento regionale tutela della salute, che provvedeva all'istruttoria ed al rilascio dell'autorizzazione entro i successivi sessanta giorni; decorso tale termine, le autorizzazioni si intendevano comunque confermate.



Venivano escluse per le assunzioni nelle Aziende del Servizio Sanitario Regionale, le procedure di mobilità di cui all'articolo 7 della Legge 16 gennaio 2003, n. 3 e previsto che gli atti aziendali approvati dalla Giunta regionale non potessero essere modificati prima dell'entrata in vigore del Piano Sanitario Regionale 2007/2009, da approvarsi comunque entro il 30 settembre 2007, fatti salvi casi eccezionali ed imprevedibili, opportunamente motivati. Infine l'art.20, comma 3 della L.R. 9/2007 prevedeva che entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge *“la Giunta regionale predispone una organica ricognizione di ogni altra forma di precariato lavorativo esistente in ambito regionale, nonché di tutte le opportunità, di carattere anche finanziario, offerte dalle vigenti normative ai fini della relativa stabilizzazione. Sulla base dei risultati di tale attività la Giunta regionale approva con propria deliberazione, sentito il parere della competente Commissione consiliare, un conseguente piano di azione contenente l'insieme delle misure e delle iniziative, ove del caso anche di natura normativa, da adottare già a decorrere dall'anno 2007. Fino all'approvazione del predetto piano non si dà luogo all'adozione di nuove procedure concorsuali, fatte salve quelle dirette ad attivare le risorse del Fondo unico per l'occupazione entro il previsto termine del 30 aprile 2007”*.

La Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria per il 2008), non ha comportato sostanziali innovazioni in materia di spesa per il personale, pur prevedendo restrizioni in materia di assunzioni a tempo determinato e di contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Nel frattempo, a novembre del 2007, la Regione Calabria chiedeva – cfr. de-



liberazione della Giunta regionale 9 novembre 2007 n. 695 pubblicata sul B.U.R. n.23 del 15 dicembre 2007 - al Governo nazionale l'attivazione della procedura di cui all'art. 1 , comma 180, della Legge 311/2004, finalizzata alla sottoscrizione di un accordo sul Piano di rientro. La deliberazione di G.R. attestava condizioni di squilibrio finanziario nelle A.S.P. e, quindi, rendeva operativo il disposto paralizzante in materia di assunzioni di cui all'art.1, co.14 della L.R. 12/2005, atteso che la non coerenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario veniva ad essere dichiarata addirittura con un atto amministrativo generale rappresentato dalla deliberazione di Giunta regionale n.695/2007 della quale, significativamente, non vi è traccia nelle ricostruzioni offerte dalla difesa dei convenuti, seppur costituisca fatto notorio e pacifico nel panorama regionale.

A conferma del fatto che già a tale data operasse un blocco delle assunzioni nelle aziende del Servizio Sanitario Regionale calabrese militano i seguenti passaggi nell'ambito delle premesse della citata deliberazione della Giunta regionale, laddove si ricordava che:

“al tavolo di verifica sugli adempimenti regionali per l'anno 2001 la Regione Calabria è stata dichiarata inadempiente in quanto le misure adottate per la copertura del disavanzo, non sono state ritenute completamente idonee ... Alla luce di tali determinazioni la Regione ha avviato, in una prima fase, un piano di razionalizzazione e contenimento della spesa attraverso provvedimenti ... che prevede (anche) il blocco delle assunzioni”. Con tale deliberazione di G.R. si dava mandato all'Assessore Tutela salute affinché provvedesse ad avviare il confronto con il MEF ed il Ministero della salute



sul piano di riqualificazione e riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale di cui nelle premesse della stessa deliberazione.

Nel successivo mese di dicembre del 2007 veniva poi dichiarato lo stato di emergenza socio-sanitaria sul territorio della Regione Calabria con DPCM 11 dicembre 2007, pubblicato sulla G.U. n.292 del 17 dicembre 2007 e successiva OPCM n.3635 del 21 dicembre 2007, pubblicata sulla G.U. n.5 del 7 gennaio 2008, con contestuale nomina di un apposito soggetto quale Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di emergenza socio-economico-sanitaria determinatasi nella regione Calabria. Anche tali fatti costituiscono fatto notorio ed, in ogni caso, sono assistiti dalla presunzione di conoscenza assoluta stante la pubblicazione dello stato di emergenza sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Il quadro finora delineato è stato innovato con l'emanazione del D.L. 25 giugno 2008, n.112, convertito dalla Legge 133/2008, che ha imposto alle amministrazioni statali la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione di quelle degli enti di ricerca, apportando una riduzione non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Tale D.L., all'art.76, ha sancito l'obbligo per le Regioni di ridurre l'incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alle spese correnti e, in particolare, la crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto conto delle disposizioni dettate per lo Stato; si prevede inoltre l'emanazione di un apposito DPCM nel quale, previo accordo tra Stato e



Regioni, verranno definiti i parametri di virtuosità ed il blocco delle assunzioni per gli Enti per i quali il rapporto tra spese di personale e spese correnti è pari o superiore al 50%. Viene infine precisato che tra le spese di cui all'articolo 1, comma 557 della Legge finanziaria per l'anno 2006 vanno considerate, tra l'altro, anche quelle sostenute per i rapporti di co.co.co. e che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità, trovi applicazione il divieto di assunzione a qualsiasi titolo.

L'or ricordato D.L. n. 112/2008 reca poi norme limitative alle nuove assunzioni.

In particolare l'art.46 stabilisce l'assoluta eccezionalità del ricorso ai co.co.co., modificando l'art.7, co.6 del d. lgs. 165/2001. In base a tale articolo, le amministrazioni pubbliche – per «esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio» – possono «conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria», soltanto in presenza di precisi «presupposti di legittimità». In particolare, è previsto che «l'oggetto della prestazione» – che «deve essere di natura temporanea e altamente qualificata» – non solo corrisponda «alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati», ma sia anche «coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente», stabilendosi, inoltre, la necessità che siano «preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione». A tali previsioni, infine, si aggiunge quella secondo cui il «ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuati-



va per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati» costituisce «causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti».

Tale interpretazione c.d. orientata – sancita da Corte cost., sentenza n. 100/2010 - assimila i co.co.co. alle consulenze, ponendo un nuovo ed ulteriore limite alla stipula di nuovi contratti d'opera o di lavoro parasubordinato.

Viene inoltre riformulato completamente l'art.36 del d.lgs. 165/2001, stabilendosi, sempre e comunque, l'obbligo di assumere secondo quanto stabilito dall'art.35 del d. lgs. per il quale le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento sono adottate da ciascuna amministrazione o ente sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale deliberata ai sensi dell'articolo 39 della Legge 449/1997.

Infine il d. lgs. 165/2001 pone il seguente principio (art.60, co.14):

“Fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 21 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, ai fini del controllo e monitoraggio della spesa pubblica, la mancata segnalazione da parte del funzionario responsabile dell'andamento della stessa in maniera tale da rischiare di non garantire il rispetto delle originarie previsioni di spesa costituisce evento valutabile ai fini della responsabilità disciplinare. Ai fini della responsabilità contabile, il funzionario responsabile risponde del danno derivante dal mancato rispetto dei limiti della spesa originariamente previsti, anche a causa della mancata tempestiva adozione dei provvedimenti necessari ad evitare efficacemente tale esito, nonché delle misure occorrenti per ricondurre la spesa entro i predetti



limiti”.

Nel medesimo lasso di tempo (giugno 2008) nel quale il legislatore statale con il richiamato D.L. blocca di fatto nuove assunzioni nel pubblico impiego, l’art.52 della L.R. n. 15/2008 certifica formalmente un disavanzo nel settore sanitario per il 2007 di oltre 116 milioni di euro. La medesima L.R. vieta drasticamente l’utilizzo di contratti di lavoro “a soggetti esterni”, prevedendo, all’art.17 che *“Per l’anno 2008 la Regione Calabria e i suoi Enti strumentali, nonché gli Istituti, le Agenzie, le Aziende e gli altri enti dipendenti, ausiliari o vigilati dalla Regione e le società da essa controllate, le Aziende sanitarie provinciali e le Aziende ospedaliere, dovranno realizzare un risparmio di spesa di almeno il 5% rispetto all’anno 2007 per incarichi di studio, di consulenza e prestazione d’opera professionale a soggetti esterni, fermo restando il disposto di cui all’articolo 9 della Legge regionale 11 maggio 2007, n. 9”*

Il quadro legislativo sin qui descritto va però completato con la legislazione successiva che, ancorché applicabile solo in parte qua e sulla scorta del criterio temporale ai fatti di causa, serve ad ulteriormente chiarire il contesto normativo complessivo nel quale si sono mosse le procedure di stabilizzazione de qua da parte dell’A.S. di Cosenza, avviate nel settembre del 2008 e conclusesi con le ultime assunzioni risalenti al 2010.

L’art.6 della L.R. 15 gennaio 2009, n.1, pubblicata sul B.U.R., supplemento straordinario n. 1 del 21 gennaio 2009, (modificato nel 2010 e poi dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte Cost. n.123/2011), prevedeva, nel testo originario, che *“Le Aziende sanitarie provinciali ed ospedaliere, previo*



superamento di apposita selezione riservata, procedono ad assunzione a tempo indeterminato del personale con rapporto di lavoro a tempo determinato che abbia stipulato il contratto in data anteriore al 28 settembre 2007 e che sia in servizio al 31 dicembre 2008. L'assunzione a tempo indeterminato potrà avvenire a domanda dell'interessato e sul posto dallo stesso occupato, previo mantenimento in servizio nelle forme di Legge fino alla definizione delle procedure di cui al presente articolo, anche ai fini della maturazione dell'anzianità richiesta dei tre anni, ove non maturati, nell'ultimo quinquennio". L'art.10 della medesima L.R. 1/2009 ha poi previsto che

“1. L'assunzione a tempo indeterminato ovvero l'immissione nei ruoli organici del personale di cui alla presente Legge è subordinata al rispetto del vincolo previsto dall'articolo 1, comma 565, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, alla esistenza dei relativi posti in organico, alla disponibilità finanziaria, nonché alle motivate esigenze per la stabile copertura dei posti.

2. Gli atti assunti in esecuzione della presente norma diventano efficaci decorsi trenta giorni dalla ricezione degli stessi da parte del Dirigente generale del Dipartimento regionale Tutela della salute, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, della Legge regionale 19 marzo 2004, n. 11 ed a condizione che il Dirigente generale non inviti l'Azienda all'esercizio dei poteri di autotutela.”

Infine, secondo l'art.11 della L.R. 1/2009, ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato, i Direttori generali delle Aziende sanitarie ed ospedaliere indicano le esigenze di servizio che giustificano le modalità di copertura dei posti nelle forme indicate negli articoli precedenti della Legge stessa.



Successivamente, con L.R. 19 marzo 2009, n. 5, pubblicata sul B.U.R., Supplemento straordinario n. 2 del 24 marzo 2009, si stabiliva che *“All’articolo 6 le parole “selezione riservata” sono sostituite dalle parole “procedura selettiva”;*

All’articolo 6 dopo il comma 1, è aggiunto il seguente comma:

2. “Per il personale della dirigenza del ruolo sanitario si procederà ad apposita selezione concorsuale con la riserva fino al 50% dei posti a favore di quello con rapporto a tempo determinato individuato ai sensi del comma 1, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente”.

Tuttavia a poche settimane dall’adozione delle suddette leggi regionali, che sembrerebbero recepire estensivamente, pur con tutti i vincoli di bilancio, le norme statali sulle stabilizzazioni ed, in particolare, quelle di cui all’art.1, comma 558 della L. 296/2006, il legislatore regionale era costretto a promulgare una nuova Legge fortemente limitativa delle nuove assunzioni, in conseguenza del manifestarsi di un ragguardevole disavanzo regionale nella sanità.

Più precisamente la L.R. 30 aprile 2009, n. 11, recante *“Ripiano del disavanzo di esercizio per l’anno 2008 ed accordo con lo Stato per il rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale”*, pubblicata sul B.U.R., Supplemento straordinario n. 1 del 30 aprile 2009, stabiliva che in adempimento all’articolo 1, comma 174 della Legge n. 311/2004 ed al fine del rispetto dell’equilibrio economico-finanziario, la Regione Calabria, con effetto imputabile alla data di approvazione della Legge, provvede alla copertura del disavanzo di gestione dell’esercizio consolidato del servizio sanitario regio-



nale per l'anno 2008. Tra le norme della L.R. 11/2009 figurano previsioni speciali in materia di nuove assunzioni e di spesa del personale all'art.4.

In particolare il comma 1 della disposizione prevede che le Aziende sanitarie, delle Aziende ospedaliere e ospedaliero-universitarie prima di procedere alla pubblicazione, anche sul sito internet, dei bandi di concorso o di avvisi per l'assunzione, devono acquisire l'autorizzazione della Giunta regionale, rimanendone tuttavia escluse proprio le procedure di cui alla L.R. n. 1/2009, di cui sopra si è detto.

Il successivo comma 4 del ricordato art.4 della L.R. n. 11/2009, prevede poi che *“Ai sensi dell'articolo 30 del decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248, alle aziende, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa previsti dalle norme di cui al comma 1, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di nuovo personale, fatti salvi l'eventuale reclutamento di profili infungibili ed indispensabili al fine del mantenimento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) preventivamente autorizzati dalla Giunta regionale e la mobilità infraregionale tra le aziende”*.

Il richiamo operato dalla L.R. al comma 204 della Legge n. 266/2005, nel testo modificato dall'art. 30 del D.L. n. 223/2006 opera, evidentemente solo per gli anni 2009 e successivi, poiché per il 2007 e 2008 le previsioni le misure previste dall'articolo 1, comma 98, della Legge n. 311/2004, e dall'articolo 1, commi da 198 a 206, della Legge n. 266/2005, erano state dichiarate disapplicate da una successiva Legge statale (più esattamente dal surripportato art.1, comma 565, lett. d) della Legge 296/2006).



Ulteriori disposizioni sono contenute nella L.R. 12 giugno 2009, n. 19 e, segnatamente, negli artt. 25, comma 1 e 27. L'art.25, comma 1 ricorda come negli enti del Servizio Sanitario Regionale operano in materia di spesa per il personale *“i limiti vigenti e fatti salvi i provvedimenti necessari in seguito alla adozione del piano di rientro”*; inoltre il primo comma dell'art.27 stabilisce che:

“1. Gli enti, agenzie ed aziende regionali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica attenendosi ad uno dei seguenti criteri:

a) miglioramento del saldo di bilancio, secondo quanto previsto dai commi 3 e 4;

b) mantenimento della spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi, dell'IRAP e con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali e per eventuali stabilizzazioni autorizzate, nei limiti del corrispondente ammontare dell'anno 2008 come risultante dal bilancio consuntivo oppure, nel caso di contabilità economica, dal bilancio di esercizio.”

L'Intesa Stato-Regioni del 3-12-2009 concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012, pubblicata in G.U. Serie Generale, n. 3 del 5 gennaio 2010, ha previsto, all'art.12, che i vincoli per il contenimento della spesa per il personale venissero prorogati per il periodo 2010-2012, mentre le Regioni e le Province autonome si sono impegnate *“all'ulteriore contenimento della spesa di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale anche attraverso: a) la definizione di misure di riduzione stabile della consistenza organica del personale in servizio e di conseguente ridimensiona-*



mento dei fondi della contrattazione integrativa di cui ai contratti collettivi nazionali del predetto personale”. Inoltre in materia di equilibrio economico finanziario del Servizio Sanitario Regionale, l’art.12 dell’Intesa ha previsto che *“nel caso di disavanzo sanitario non coperto in tutto o in parte, alla regione interessata si applicano, oltre le vigenti disposizioni riguardanti l’innalzamento automatico delle aliquote IRAP e addizionale regionale IRPEF nella misura massima prevista dalla legislazione vigente, il blocco automatico del turn-over del personale del Servizio Sanitario Regionale sino al 31 dicembre del secondo anno successivo e il divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo”.*

Anche la Legge Finanziaria per il 2010 ha riproposto le ormai già viste norme di contenimento della spesa del personale del s.s.n. In particolare l’art.1, commi 71 e 72 della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, hanno così disposto:

71. Fermo restando quanto previsto dall’articolo 1, comma 565, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, per il triennio 2007-2009, gli enti del Servizio sanitario nazionale concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010/2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell’anno 2004 diminuito dell’1,4%.

A tale fine si considerano anche le spese per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e



continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma, le spese per il personale sono considerate al netto: a) per l'anno 2004, delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; b) per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004. Sono comunque fatte salve, e devono essere escluse sia per l'anno 2004 sia per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, nonché le spese relative alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'articolo 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.

72. Gli enti destinatari delle disposizioni di cui al comma 71, nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni, anche in connessione con i processi di riorganizzazione, ivi compresi quelli di razionalizzazione ed efficientamento della rete ospedaliera, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa previsti dal medesimo comma:

a) predispongono un programma annuale di revisione delle consistenze di personale dipendente a tempo indeterminato, determinato, che presta servizio con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva per il personale, con conseguente



ridimensionamento dei pertinenti fondi della contrattazione integrativa per la cui costituzione fanno riferimento anche alle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 189, 191 e 194, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni; (...)

Sempre la Legge Finanziaria 2010 all'art.1, comma 75, ha previsto che per le regioni che risultano in squilibrio economico si applicano le disposizioni di cui ai commi da 76 a 91, il che comporta, a mente della lett. b) del n.2) del comma 76 che *"Gli atti emanati e i contratti stipulati in violazione del blocco automatico del turn over e del divieto di effettuare spese non obbligatorie sono nulli"*.

Il comma 76 ha anche modificato l'art. 1, comma 174, della Legge n. 311/2004, prevedendo, tra l'altro, che *"al quinto periodo "dopo le parole: "si applicano comunque" sono inserite le seguenti: "il blocco automatico del turn over del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso, il divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo"*. Tale ultima disposizione, per l'effetto, ripropone anche per il 2010 il principio del blocco delle assunzioni a seguito di squilibri economico finanziari delle Regioni e delle A.S., modificando, a far data dalla sua entrata in vigore le previsioni della Legge Finanziaria 2005 (Legge n. 311/2004 che, per come visto, risultavano già operative per il 2009).

Nel 2010 viene ampliata la portata delle disposizioni regionali in materia di stabilizzazione nella sanità contenute nella L.R. n. 1/2009. Infatti l'art. 38 della L.R. 26 febbraio 2010, n. 8, prevede al comma 1 che



“1. Il comma 1 dell'articolo 6 della Legge regionale 15 gennaio 2009, n. 1 è così modificato:

«Le Aziende Sanitarie Provinciali ed Ospedaliere, previo superamento di apposita procedura selettiva, procedono ad assunzione a tempo indeterminato del personale che sia attualmente in servizio e che abbia stipulato contratti di lavoro, anche con tipologia di collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007, fermo restando il rispetto degli impegni assunti dalla Regione Calabria a seguito dell'accordo Governo-Regione per il Piano di Rientro Sanitario. L'assunzione a tempo indeterminato potrà avvenire a domanda dell'interessato e sul posto dallo stesso occupato, previo mantenimento in servizio nelle forme di Legge fino alla definizione delle procedure di cui al presente articolo, anche ai fini della maturazione dell'anzianità di servizio richiesta di tre anni, ove non maturati nell'ultimo quinquennio».

Tuttavia anche questa disposizione, priva *ab origine* di copertura finanziaria e fonte moltiplicatrice della spesa per il personale sanitario, ha avuto vita breve, rimanendo travolta dalla dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 123/2011. Tale pronuncia contiene alcuni fondamentali argomenti, frutto di una stratificazione giurisprudenziale ben nota ad ogni operatore del diritto e ad ogni amministratore, che depongono per la assoluta ed insanabile antiggiuridicità delle condotte per cui è causa.

Bisogna comunque precisare, per quel che riguarda il presente giudizio, che la pronuncia costituzionale di illegittimità non trova diretta applicazione alle



fattispecie individuate dall'attore atteso che risulta intervenuta in epoca successiva alle stabilizzazioni per cui è causa e che investe una Legge regionale che non trovava applicazione alle fattispecie medesime.

Tuttavia va pure precisato che proprio la L.R. n. 8/2010 travolta dalla pronuncia di illegittimità costituzionale, al pari della precedente L.R. n. 1/2009, rappresentava un tentativo politico di dare una soluzione proprio alle stabilizzazioni illegittime perpetrate in diverse amministrazioni regionali e del settore sanitario, incluse quelle per cui è causa e che, quindi, non può discostarsi la portata definitiva dei principi di diritto in materia di stabilizzazioni affermati nella suddetta sentenza n. 123/2011 che finiscono con il travolgere pure quelle definite precedentemente nelle richiamate leggi regionali ovvero quelle adottate in costanza di Legge.

Ciò significa che le stabilizzazioni operate nel 2008, 2009 e 2010 dall'A.S.P. di Cosenza, oggetto del presente giudizio, si palesano illegittime anche in costanza delle due leggi regionali (1/2009 modificata dalla 8/2010) dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 123/2011, atteso che numerose precedenti pronunce della Corte costituzionale imponevano l'obbligo del concorso pubblico per le assunzioni agli impieghi (cfr. sentenze n. 191 del 2007, n. 205 del 2004, n. 34 del 2004, n. 427 del 2007, n. 190 del 2005, n. 517 del 2002 e n. 141 del 1999).

In particolare la Corte cost., ricorda come in un caso sostanzialmente analogo, avesse già avuto modo di dichiarare “*costituzionalmente illegittima – ritenendo «violato il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione» – una precedente norma di*



Legge della Regione Calabria, la quale aveva stabilito «l'indiscriminata trasformazione dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa in rapporti di lavoro a tempo determinato». Al riguardo, con la sentenza n. 179 del 2010, si è precisato che la scelta in tal senso operata dal legislatore regionale non risulta conforme all'art. 97 Cost., giacché «non richiede che sussistano esigenze organizzative e di fabbisogno di personale, né fissa alcun limite numerico ai contratti da trasformare, né infine, prevede alcuna forma di selezione», omettendo, così, le indicazioni necessarie «a cagione della differente natura giuridica delle prestazioni lavorative rese in regime di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (aventi natura autonoma) e di quelle eseguite in virtù di contratti di lavoro a termine (aventi natura subordinata)». Né, d'altra parte, la previsione di non meglio precisate “procedure selettive” (contenuta nella norma oggetto del presente scrutinio) può ritenersi sufficiente a superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati ai sensi dell'art. 97 Cost., giacché esso impone il ricorso a procedure comparative che siano aperte, cioè pubbliche.

Infine, la norma impugnata, nel porsi in controtendenza rispetto all'obiettivo del contenimento della spesa sanitaria regionale, viola anche – per le ragioni già sopra evidenziate – l'art. 117, terzo comma, Cost.” (Corte cost., n. 123/2011).

D'altro canto la Corte costituzionale si era già espressa (sent. n. 149/2010) su un precedente ricorso del Presidente del Consiglio contro gli articoli 7, 8 e 9 della Legge della Regione Calabria n. 1 del 2009, norme che disponevano l'inquadramento in ruolo, con contratti a tempo indeterminato, di diverse



categorie di personale sanitario incaricato, che in precedenza non risultavano stabilizzati: l'art. 7 dei medici incaricati dell'emergenza sanitaria, gli artt. 8 e 9 dei medici titolari, in virtù di convenzione, della «continuità assistenziale» e della «Medicina dei Servizi».

In quell'occasione il giudice delle leggi aveva dichiarato che le norme censurate, prevedendo, ai fini dell'inquadramento nei ruoli, semplicemente un previo giudizio di idoneità, si pongono in contrasto con il principio del pubblico concorso. In particolare la Corte richiamava i propri numerosi precedenti nei quali aveva affermato che solo *“esigenze obiettive, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate all'interno dell'amministrazione, possono giustificare la validità di procedure di selezione diverse rispetto al concorso pubblico, e solo a condizione che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti (v. sentenze n. 9 del 2010, n. 191 del 2007, n. 205 del 2004, n. 34 del 2004, n. 427 del 2007, n. 190 del 2005, n. 517 del 2002 e n. 141 del 1999).*

Ebbene – soggiunge la Corte cost. – *“sia nel caso della stabilizzazione dei medici reperiti per far fronte a situazioni di emergenza, sia nel caso dei medici titolari di “continuità assistenziale” di cui al successivo art. 8 e infine di quelli della medicina dei servizi di cui al censurato art. 9, la Legge regionale non prevede idonei requisiti e criteri selettivi del personale dirigente.*

Neppure la disposizione, invocata dalla resistente, dettata dall'art. 10 della



Legge regionale censurata – che subordina l'immissione nei ruoli organici del personale disciplinata da tale Legge al rispetto del vincolo previsto dall'articolo 1, comma 565, della Legge n. 296 del 2006, alla esistenza dei relativi posti in organico, alla disponibilità finanziaria, nonché alle motivate esigenze per la stabile copertura dei posti – può considerarsi idonea, in assenza di pubblico concorso, a soddisfare le esigenze di professionalità del personale medico e dirigente e, quindi, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Essa, invero, si limita a prevedere una generica e formale clausola di salvaguardia della procedura dettata dal citato art. 1, comma 565 – che peraltro è finalizzata ad assicurare la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, e non a garantire la professionalità del personale da assumere con contratto stabile – oltre che a ribadire, in modo altrettanto generico, la necessità dell'esistenza di obiettive esigenze e della disponibilità finanziaria”.

Concludeva quindi la Corte cost. nella sentenza 149/2010 che *“La mancata previsione di un valido criterio di scelta dei soggetti i cui rapporti di collaborazione sono destinati ad essere stabilizzati fa sì che debba dichiararsi, in riferimento all'art. 97 Cost., l'illegittimità costituzionale degli artt. 7, 8 e 9 della Legge della Regione Calabria n. 1 del 2009.”*

In conclusione sul punto il Collegio ritiene fondato e meritevole di accoglimento l'argomento, prospettato dall'attore, per il quale le procedure di stabilizzazione sono da considerarsi illegittime ed antigiuridiche anche sotto il diverso profilo della violazione (palese) del principio costituzionale di cui all'art.97 Cost. in quanto adottate in violazione del principio del pubblico



concorso.

Nullità delle trasformazioni dei rapporti di lavoro.

Osserva il Collegio (concordemente all'insegnamento della Corte di cassazione, Sez. Lav., 7 maggio 2008, n.11161; 15 giugno 2010, n.14350; 13 gennaio 2012, n.392) come l'art. 36, comma 8, del d.lgs. n. 29/1993 (ora trasfuso nell'art. 36, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001), secondo il quale la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, si riferisce a tutte le assunzioni avvenute al di fuori di una procedura concorsuale, *“operando anche nei confronti dei soggetti che siano risultati solamente idonei in una procedura selettiva ed abbiano, successivamente, stipulato con la P.A. un contratto di lavoro a tempo determinato fuori dei casi consentiti dalla contrattazione collettiva, dovendosi ritenere che l'osservanza del principio sancito dall'art. 97 Cost. sia garantito solo dalla circostanza che l'aspirante abbia vinto il concorso. Né tale disciplina viola - come affermato dalla sentenza n. 89/2003 della Corte costituzionale - alcun precetto costituzionale in quanto il principio dell'accesso mediante concorso rende palese la non omogeneità del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni rispetto al rapporto di lavoro alle dipendenze di datori privati e giustifica la scelta del legislatore di ricollegare, alla violazione delle norme imperative, conseguenze solo risarcitorie e patrimoniali (in luogo della conversione del rapporto a tempo indeterminato prevista per i lavoratori privati); né contrasta, infine, con il canone di ragionevolezza, avendo la*



stessa norma costituzionale individuato nel concorso, quale strumento di selezione del personale, lo strumento più idoneo a garantire, in linea di principio, l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione" (Cass., n. 11161/2008, cit.).

Nel caso che ci occupa le stabilizzazioni operate presso l'A.S.P. di Cosenza tra il 2008 ed il 2010, con la trasformazione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato di rapporti a tempo determinato ovvero di co.co.co., sono da ritenersi, ancorché supportate da una procedura sedicente selettiva, ad ogni fine ed effetto, nulle di diritto stanti gli impedimenti normativi sopra delineati essendo state operate in violazione di disposizioni imperative ed, addirittura, di norme statali che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica.

Proprio la natura rafforzata di tali norme, che, si ricorderà, vincolano il legislatore regionale, porta a ritenere che le stabilizzazioni per cui è causa non avrebbero potuto essere sanate nemmeno a mezzo di apposita Legge regionale, la quale, ove fosse stata emanata, avrebbe presentato certi margini di incostituzionalità, in ispecie alla luce delle più recenti affermazioni della Corte di legittimità circa l'obbligo di copertura finanziaria e la portata dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Il quadro amministrativo alla data dell'avvio delle procedure di stabilizzazione

Così delineato il quadro legislativo, affatto oscuro o di dubbia interpretazione (*in claris non fit interpretatio*) e nemmeno meritevole di approfondimenti a cura di circolari o norme subprimarie, che comunque, non possono esime-



re da responsabilità, pare opportuno, sempre per ragioni di completezza motivazionale, provare ad illustrare il quadro amministrativo all'interno del quale si svolge la vicenda delle stabilizzazioni presso l'A.S.P. di Cosenza, a cominciare dai contenuti del Piano di rientro sanitario.

Si ricordi al riguardo la legislazione di principio statale già al ricorrere dei pre-requisiti per il Piano (situazione deficitaria delle aziende del Servizio Sanitario Regionale che, per l'A.S.P. di Cosenza ricorrevano già dall'anno 2004) ricollegava conseguenze sfavorevoli sul piano delle nuove assunzioni, del blocco del turn-over, della riduzione della spesa di personale.

Nella ricostruzione del quadro amministrativo sottostante si è dovuti ricorrere al B.U.R. ove vengono pubblicati gli atti amministrativi principali provenienti dalla Giunta Regionale, atteso che la produzione documentale delle parti spesso non è risultata sufficiente a chiarire alcuni punti inerenti tale quadro.

Per quel che riguarda il regime di pubblicità delle deliberazioni della Giunta regionale si ricorda che dapprima gli artt.50 e segg. della L.R. 19/2001 ed oggi l'art.1, comma 1 della L.R. n. 11/2011 prevedono che *“Il Bollettino ufficiale telematico della Regione Calabria, di seguito denominato BURC, è lo strumento esclusivo di comunicazione istituzionale e di pubblicità legale delle leggi, dei regolamenti regionali e di tutti gli atti della Regione”*, mentre il successivo art.2, comma 2 della stessa L.R. ricorda come *“La pubblicazione degli atti sul BURC ha valore legale”*.

Ne segue che alcune deliberazioni della G.R. (ed il loro contenuto) risultano citate nel presente giudizio anche, se del caso, attraverso lo strumento del



Bollettino Ufficiale Regionale, laddove non risultino già prodotte da una delle parti, in conformità al consolidato principio per il quale quando per un determinato atto la pubblicazione sul giornale ufficiale - sia questo la Gazzetta Ufficiale dello Stato ovvero il Bollettino ufficiale della Regione - é richiesta *ad substantiam actus*, nel senso che ne costituisce una fase essenziale di integrazione dell'efficacia, ogni altra forma di conoscenza legale dell'atto stesso assume un carattere sussidiario o eccezionale (cfr. Corte cost., n. 611/1987).

In ogni caso, in applicazione del principio “*iura novit curia*” ritiene il Collegio, anche sulla scorta del consolidato principio giurisprudenziale (per tutte Corte dei conti, Sez. III, 2 aprile 2007, n. 72 et Cass. Civ., Sez. Lav., 13 dicembre 2010 n. 25140), che rientri nella propria possibilità individuare ulteriori norme e principi giuridici applicabili alla fattispecie anche al di fuori della produzione documentale delle parti, laddove, come nel caso di specie, tale individuazione è peraltro supportata dal principio della pubblicità legale degli atti, riaffermato dalle richiamate leggi regionali nn. 19/2001 e n.11/2011 ma assolutamente pregnante nel nostro sistema giuridico.

Più precisamente il Collegio ha ritenuto utile – anche se non esaustiva ai fini del decidere – la verifica del contenuto di alcune deliberazioni della Giunta regionale della Calabria pubblicate sul B.U.R. e, quindi, supportate dal criterio di pubblicità legale, le quali, in modo inequivocabile, attestano le condizioni finanziarie dell’A.S. e del S.S.R. ovvero dimostrano la mancanza di autorizzazioni regionali alle procedure di stabilizzazione, secondo, peraltro, una specifica *causa petendi* ampiamente prospettata dall’attore.



L'emergenza socio-sanitaria in Calabria ed il Piano di rientro sanitario

Si è già ricordato in precedenza che la Regione Calabria ha chiesto, con deliberazione della Giunta regionale n. 695/2007, al Governo nazionale l'attivazione della procedura di cui all'art. 1, comma 180, della Legge 311/2004, finalizzata alla sottoscrizione di un accordo sul Piano di rientro. Le vicende successive sono esattamente ricostruite nelle premesse dello stesso Piano che rappresenta un documento generale, approvato con delibera di Giunta Regionale n. 845 del 16 dicembre 2009 ad integrazione e modifica del documento adottato in precedenza dalla medesima regione con delibere n. 585 del 10 settembre 2009 e n. 752 del 18 novembre 2009 e pubblicato sul B.U.R. del 20 marzo 2010.

Dalla lettura del Piano risulta che il Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti già nella riunione del 12 febbraio 2008, aveva registrato *“un forte disallineamento dei dati economico-finanziari”* rispetto al quadro quantitativo precedentemente fornito. Sulla scorta di tale rilievo, in data 23 aprile 2008, i Ministri della Salute e dell'Economia e Finanze e il Presidente della Giunta regionale avevano sottoscritto una lettera d'intenti, nella quale si conviene che la Regione, previo affiancamento di un *advisor* individuato dal MEF (ma con oneri a carico della Regione), avrebbe operato una ricognizione dello stato dei conti e una verifica circa l'adeguatezza dei procedimenti amministrativi e contabili, al fine di individuare e correggere eventuali carenze.

Si Legge poi nelle premesse del Piano che *“la consapevolezza che le iniziative di cui alla lettera d'intenti necessitassero di una procedura d'urgenza,*



fanno sì che queste siano assunte dal Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-sanitaria di cui alla OPCM n. 3635/2007"; questi agendo d'intesa con il Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e sentito il Ministro della Salute, avrebbe adottato due ordinanze in data 6 maggio 2008, prot. n. 11 e n. 12, con le quali prendeva atto di "margini di incertezza in ordine alla effettiva dimensione quantitativa dei disavanzi maturati negli anni precedenti, in tal modo determinandosi una obiettiva difficoltà nella definizione di piani di rientro congrui e coerenti", nominava un Soggetto attuatore per l'attuazione di un programma di lavoro volto a "garantire nei tempi più ristretti una puntuale e comprovata rappresentazione degli effettivi disavanzi cumulatisi nel tempo e a ricreare un insieme di condizioni e regole idonee a scongiurare il ripetersi di situazioni di criticità".

Da tutto ciò si evince che sia alla data di approvazione delle deliberazioni dell'A.S.P. di programmazione delle stabilizzazioni, sia alla data di ciascuna stabilizzazione, vi era la consapevolezza di un disavanzo finanziario grave e protratto nel tempo.

La deliberazione della G.R. 9 giugno 2009, n.336, pubblicata sul B.U.R. n. 12 dell'1-7-2009 (pag.22980), reca nelle premesse un esaustivo quadro della situazione dei bilanci e dei disavanzi delle A.S.P. calabresi, inclusa quella di Cosenza, lasciando trasparire una situazione finanziaria affatto in equilibrio, mascherata dietro ritardi enormi nella approvazione dei bilanci di esercizio. Tale situazione, risalente già al 2007, protratta nel 2008 e fotografata ai primi del 2009, rende palese, se ve ne fosse ulteriormente bisogno, che le pro-



cedure di stabilizzazione presso l'A.S.P. di Cosenza si sono mosse al di fuori di un razionale contesto di rispetto formale delle norme e di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica e che, per converso, appaiono strumentali ad una intenzione manifestata dal D.G. Petramala e, presumibilmente, condivisa in parte dalla Giunta regionale dell'epoca, di procedere alle stabilizzazioni ad ogni costo.

La deliberazione di G.R. n. 336/2009 richiama la OPCM 18 febbraio 2009 n. 3742 (art. 9, comma 2), con cui si è dato atto «del completamento delle attività relative all'accertamento dei disavanzi finanziari pregressi, di cui all'art. 12 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3696/2008», nonché una nota del 29 aprile 2009 n. 1614, con la quale il Presidente del Consiglio dei Ministri ha diffidato la Regione Calabria a provvedere entro il termine del 30 aprile 2009, ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della Legge 30 dicembre 2004 n. 311, ad approvare il conto economico consolidato regionale al IV trimestre 2008 ed il bilancio di esercizio 2007 del Servizio Sanitario Regionale ed alla conseguente copertura del relativo disavanzo complessivo per gli anni 2007 e 2008, per come emerso a conclusione dei lavori del Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni 25 marzo 2005, tenutosi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze il 19 marzo 2009.

Orbene a prescindere dal tenore letterale della O.P.C.M., della nota e degli atti assunti dal Presidente della Giunta regionale, nella qualità di Commissario ad acta, ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della Legge n. 311/2004, è evidente che ricorreva alla data di adozione da parte dell'A.S.P. di Cosenza



di ciascuno degli atti di programmazione delle stabilizzazioni richiamati dal Procuratore regionale (deliberazioni del D.G. n. 3698 del 17-9-2008; n. 4067 del 6-10-2008; n. 5951 del 30-12-2008; n. 484 del 19-2-2009; n. 2613 del 6-7-2009) e nonostante l'esistenza delle deliberazioni autorizzatorie regionali di cui si dirà in appresso, un oggettivo impedimento a dar corso a qualsivoglia stabilizzazione di personale precario stante il disposto della surriferita legislazione statale e regionale.

Tale oggettivo impedimento – è bene ripeterlo – trova fondamento

a) nel blocco totale delle assunzioni (art.1, comma 14, L.R. 12/2005; art.1, commi 198 e segg. della Legge n. 266/2005; art.2, commi 75 e 76 della Legge n. 191/2009; Intese Stato-Regioni del 23-3-2005 e del 3-12-2009) che si verifica allorché ricorrono situazioni di disequilibrio economico-finanziario che hanno condotto, come nel caso che ci occupa, ad un regime di emergenza socio-sanitaria (peraltro richiesto dalla stessa Regione Calabria alla fine del 2007 con la deliberazione di G.R. n. 695/2007, antecedente l'accordo tra Regione e Sindacati che origina le procedure di stabilizzazione *de quibus*). In questo senso può ricordarsi come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 40/2010, abbia ricordato che *“sia la riduzione delle spese di personale di cui alla lettera b) del comma 1-bis impugnato, sia l'introduzione di forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, di cui alla lettera c) del medesimo comma, sono obiettivi affidati alla più analitica determinazione dei mezzi con cui conseguirli da parte delle Regioni, anzitutto in sede di Conferenza Stato-Regioni, ed in secondo luogo in sede di attuazione, da parte di ciascuna di esse,*



dell'«impegno» ivi eventualmente assunto”.

b) nella mancata dimostrazione preventiva (e successiva) del rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa nella misura dell'1,4% rispetto all'anno 2004, a partire dal 2007 fino al 2012 (art. 1, comma 565, lettere a) e b), della Legge n. 296/2006, e art. 2, comma 71, della Legge n. 191/2009). Tale mancata dimostrazione è *ictu oculi* riscontrabile nel ritardo nell'approvazione dei bilanci d'esercizio, gli unici che avrebbero potuto fornire un quadro dell'ammontare della spesa. Ne sia prova che con deliberazione della G.R. 1 giugno 2007, n.332, pubblicata sul B.U.R. n. 12 del 30-6-2007 (pag.14920), si negava l'approvazione del bilancio d'esercizio 2004 dell'A.S.L. n. 4 di Cosenza anche a cagione di un ingiustificato aumento del costo del personale rispetto all'anno precedente ed al cagionarsi di una perdita di esercizio di oltre 13 milioni di euro. Con la contestuale deliberazione della G.R. 1 giugno 2007, n.333, pubblicata sul B.U.R. n. 12 del 30-6-2007 (pag.14921), si negava l'approvazione del bilancio d'esercizio 2005 dell'A.S.L. n. 4 di Cosenza anche a cagione di un ulteriore ingiustificato aumento del costo del personale rispetto all'anno precedente ed al cagionarsi di una perdita di esercizio di (ulteriori) 53 milioni di euro. Peraltro anche nel presente giudizio non esiste prova documentale certa che la programmazione della spesa del personale per il 2008 (risalente, significativamente, ad ottobre) avesse comportato, inclusiva di quella diretta e riflessa legata alle nuove assunzioni a tempo indeterminato programmate per l'anno medesimo, una riduzione netta dell'1,4% rispetto alla analoga spesa certificata per il 2004; e nemmeno a consuntivo tale verifica appare possibile per le vicende relative proprio



ai bilanci d'esercizio 2008 che hanno originato la nota situazione di incertezza contabile in seno al Servizio Sanitario Regionale calabrese.

c) nella mancanza di una programmazione preventiva e su base triennale delle assunzioni, già prevista, in via generale, dalla Legge n.449/1997 e ribadita dalle disposizioni regionali. Significativa è al riguardo la circostanza per la quale la deliberazione del D.G. Petramala di avvio delle stabilizzazioni reca la data del 17-9-2008 (n.3698), mentre quella di "programmazione triennale" delle assunzioni è successiva (n.4067 del 6-10-2008).

d) Nella mancanza di ogni indicazione circa i margini di copertura finanziaria (sulla cui natura di obbligo generale si veda, da ultimo, Corte costituzionale, sent. 212/2012) delle stabilizzazioni sulla base di un valido e regolare bilancio di previsione dell'A.S.P. (art.15 della L.R. n. 43/1996), obbligatorio, vincolante e soggetto a controllo preventivo della Giunta regionale ai sensi delle previsioni di cui all'art.13, lett. a) della L.R. n. 11/2004. Al riguardo è significativo notare come il bilancio di previsione per il 2008 – che avrebbe dovuto contenere ed illustrare le maggiori risorse finanziarie esistenti con le quali garantire la copertura finanziaria delle stabilizzazioni – veniva approvato dall'A.S.P. di Cosenza con deliberazione n. 3449 del 5 settembre 2008, n. 3449, per come risulta nelle premesse della deliberazione della G.R. 23 dicembre 2008, n.1039, pubblicata sul B.U.R. n. 1 del 16-1-2009 (pag.773).

Proprio la lettura di tale deliberazione, che si limita a prendere atto delle risultanze contabili del bilancio, appare sommamente istruttiva in ordine al modus operandi relativo alla spesa sanitaria, che appare completamente al di



fuori di ogni razionale copertura preventiva di bilancio ed, al contrario, contrassegnata da estemporaneità.

Sempre leggendo le premesse della deliberazione di G.R. n. 1039/2008 risulta testualmente che *“non risulta acquisito il preventivo parere della Conferenza dei Sindaci, ovvero di adeguata documentazione che attesti la prevista informativa, per come indicato all'art. 12 della Legge regionale 43/1996; che non è allegato il Verbale del Collegio Sindacale e la Nota integrativa del Bilancio pluriennale; che il bilancio economico preventivo risulta chiuso a pareggio sulla base dell'assegnazione disposta dalla delibera n. 541 del 4/8/2008 mentre dal monitoraggio al terzo trimestre 2008 il relativo conto economico presenta un disavanzo di € 25.399.000,00”*.

Ora non è chi possa negare plausibilmente che le dichiarazioni di copertura finanziaria e di risparmio sulla spesa per il personale contenute nelle premesse degli atti autorizzatori generali alle stabilizzazioni firmate dal D.G., dal direttore sanitario e dal direttore amministrativo dell'A.S.P. di Cosenza, alla luce di tali dichiarazioni formalizzate in una deliberazione della Giunta regionale della Calabria – organo, si ricordi, deputato al controllo preventivo dei bilanci – si rivelano completamente apodittiche se non false.

Considerazioni affatto diverse valgono per quanto riguarda il bilancio preventivo per il 2009 dell'A.S.P. di Cosenza.

Questo risulta adottato dall'A.S.P., in uno al correlato Programma annuale delle attività aziendali 2009, con deliberazione del 31-10-2009, n. 4708, per come si Legge nelle premesse della deliberazione della G.R. 27 febbraio 2010, n.137, pubblicata sul B.U.R. n° 6 del 1-4-2010 (pag. 17995), *“for-*



malmente acquisito al Dipartimento Tutela della Salute con il verbale del Collegio sindacale del 21 dicembre 2009, pervenuto al protocollo in data 4 gennaio 2010”, ma talmente in ritardo da impedire al Collegio sindacale ogni valutazione (cfr. testualmente dalla delibera di G.R.: “VISTO il verbale del 21 dicembre 2009, n. 32, con il quale il Collegio Sindacale non ha espresso alcuna valutazione in ordine al bilancio preventivo 2009, considerato l'eccessivo ritardo nell'adozione dello strumento di programmazione”).

Anche in questo caso la lettura delle premesse è illuminante: la Giunta regionale rappresenta

“CHE i costi non risultano comparati con quelli dell'esercizio precedente ai fini della valutazione del loro effettivo realizzo, né risultano parametrati secondo le indicazioni della direttiva del Dipartimento Tutela della Salute dell'8 aprile 2009, n. 10519.

“CHE da una comparazione dei dati economici, emerge una previsione di aumento dei costi di produzione (932.460 migl. euro), rispetto all'anno precedente (916.667 migl. euro), di 15.793 migl. di euro, in particolare si rileva tra i costi, una differenza in aumento di «acquisti di beni» pari a 8.436 migl. euro, di «acquisti di servizi» pari a 11.404 migl. euro.

“CHE la rilevata previsione in aumento dei costi di produzione esposti in bilancio, contrasta con l'obiettivo della riduzione dei costi che l'Azienda avrebbe dovuto attuare in coerenza con gli indirizzi di cui alla D.G.R. n. 62/2009.

“CHE il bilancio economico preventivo per l'anno 2009 presenta una perdita d'esercizio di c 57.768.068,00, coincidente al risultato esposto sul model-



lo CE presente sulla base informativa NSIS.

“CHE nel Conto Economico del quarto trimestre 2009 è indicata una perdita di esercizio di € 89.721.000,00”.

Per l'anno 2009, si ricorderà, veniva intanto approvato il Piano di rientro con delibera di Giunta regionale n. 845 del 16 dicembre 2009 ad integrazione e modifica del documento adottato in precedenza dalla medesima Regione con delibere n. 585 del 10 settembre 2009 e n. 752 del 18 novembre 2009.

Così nel 2010, anno a cui risale l'ultima tornata di stabilizzazioni (cfr. elenchi agli atti del fascicolo dell'attore) in virtù del suddetto Piano di rientro risultava certamente impossibile ogni ulteriore assunzione a tempo indeterminato; ed infatti dalle pubblicazioni sul B.U.R. Calabria non risulta pubblicata alcuna deliberazione di G.R. di esame del bilancio preventivo dell'A.S.P. in questione.

e) Limitatamente ai nuovi co.co.co. (quelli stipulati a settembre 2008) nell'art.46 del D.L. 112/2008.

Osserva il Collegio come gli enti del servizio sanitario debbono concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, adottando le misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4% per ciascuno degli anni ivi considerati (dal 2007 al 2012), sicché la legislazione statale, in particolare, individua un fine (la riduzione della spesa), indica un mezzo per raggiungerlo e prevede un meccanismo di controllo.

Come esattamente ricordato dalla Corte costituzionale (sent. 333/2010) il



mezzo è rappresentato dalla individuazione della consistenza organica e dal programma di revisione della medesima, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva (art. 1, comma 565, lettera c), della Legge n. 296 del 2006, e art. 2, comma 71, della Legge n. 191 del 2009). Il controllo, infine, è costituito dal meccanismo di verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi, nell'ambito del «Tavolo tecnico» per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005, approvata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 1, comma 565, lettera e), della Legge n. 296 del 2006, e art. 2, comma 73, della Legge n. 191 del 2009).

Peraltro sempre con la deliberazione di G.R. n. 336/2009, la Giunta regionale disponeva *“che le Aziende sanitarie di Cosenza, di Vibo Valentia e di Locri e dell'Azienda ospedaliera «Pugliese Ciaccio» di Catanzaro provvedano ad approvare i rispettivi bilanci di esercizio dell'anno 2007 e ad inoltrarli, per le conseguenti valutazioni, corredati del parere dei collegi sindacali, al Dipartimento Tutela della salute, nel termine da questo indicato”* ed autorizzava *“qualora entro il predetto termine non vengano approvati i bilanci di esercizio dell'anno 2007, il Dirigente generale del Dipartimento Tutela della salute a nominare specifici Commissari ad acta, con oneri a carico delle Aziende inadempienti”*.

Anche tale passaggio si rivela di fondamentale importanza ai fini dell'affermazione della responsabilità del *management* aziendale per i fatti dannosi per cui è causa atteso che risulta *per tabulas* che a tutto il 2009 l'A.S.P. rimaneva priva del bilancio di esercizio per il 2007 ed il 2008 e



dunque era venuto meno ogni plausibile elemento programmatico.

La situazione finanziaria dell’A.S.P. di Cosenza all’epoca dell’avvio delle procedure di stabilizzazione

Di particolare interesse si rivela il contenuto di alcuni atti amministrativi regionali e della stessa A.S. di Cosenza dai quali emerge chiaramente che a tutto il 2008 e per gli anni 2009 e 2010 non era possibile far luogo ad alcuna procedura di stabilizzazione od assumere personale a tempo indeterminato stanti le surriferite disposizioni legislative di carattere imperativo ed inderogabile.

Tali atti non potevano evidentemente essere ignorati od anche solo male interpretati dal management delle A.S. regionali calabresi, atteso che essi rappresentano, come nel caso delle deliberazioni della G.R. relative ai bilanci d’esercizio od a quelli preventivi, il frutto delle scelte decisionali ed operative dei vertici aziendali.

Con la deliberazione della G.R. 9 novembre 2007, n. 695, più volte richiamata in precedenza, la Regione confermava l’esistenza di un “*piano straordinario di razionalizzazione e contenimento della spesa*” attraverso il blocco delle assunzioni in sanità (cfr. le premesse della deliberazione in B.U.R. n. 23 del 15-12-2007, pag.33026).

Con deliberazione della G.R. 9 novembre 2007, n.696, pubblicata sul B.U.R. n. 12 del 30-6-2007 (pag.14920), si approvava il bilancio d’esercizio 2006 dell’A.S.L. n. 4 di Cosenza accertandosi tuttavia una perdita di esercizio di oltre 23 milioni di euro.

Con deliberazione della G.R. 4 agosto 2008, n.541, pubblicata sul B.U.R. n.



17 dell'1-9-2008 (pag.25643), venivano individuate le risorse per garantire i L.E.A. e forniti indirizzi per la programmazione per l'anno 2008, senza, tuttavia, che venisse destinata alcuna risorsa aggiuntiva alle procedure di stabilizzazione o che, tra gli adempimenti e gli indirizzi per le A.S., figurassero previsioni in favore delle procedure di stabilizzazione.

Con deliberazione della G.R. 23 dicembre 2008, n.1039, pubblicata sul B.U.R. n. 1 del 16-1-2009 (pag.773), si prendeva atto delle risultanze contabili del bilancio economico preventivo e del bilancio pluriennale predisposte dal D.G. dell'A.S.P. di Cosenza e si demandava al Dipartimento regionale alla salute *“ogni utile accertamento in merito all'eventuale mancato equilibrio economico-finanziario relativamente all'anno 2008 anche ai fini dell'applicazione di quanto disposto dalla L.R. 3 giugno 2005, n.12, art.1, comma 14”*.

Con deliberazione della G.R. 1 settembre 2009, n.578, pubblicata sul B.U.R. n. 19 del 16-10-2009 (pag.38753), si prendeva atto *“delle risultanze contabili del bilancio d'esercizio riformulato a tutto il 2007 dall'A.S.P. di Cosenza adottato con deliberazione del 17-7-2009, n. 3187 del D.G.”*, per un disavanzo di € 175,65 mln. e si disponeva ulteriormente che l'A.S.P. provvedesse a riformulare tale bilancio superando i rilievi evidenziati dal Collegio sindacale.

Successivamente con deliberazione della G.R. 12 febbraio 2010, n.100, pubblicata sul Suppl. Straord. n.4 del B.U.R. del 20-3-2010 (pag.15403) veniva rifiutata l'approvazione del bilancio d'esercizio 2008 che presentava una perdita di esercizio di € 87,64 mln.



In tutto questo frangente di tempo il management dell'A.S.P. di Cosenza, cui tale disastrosa situazione finanziaria era certamente nota, proseguiva nella sua politica di stabilizzazioni a pié sospinto che si concludeva solo ad aprile del 2010.

Il quadro delle deliberazioni autorizzatorie regionali

Eccepiscono le difese dei convenuti in ordine all'esistenza di atti deliberativi regionali autorizzatori i quali esimerebbero da responsabilità.

In effetti con deliberazione della G.R. 29 giugno 2007, n.383, pubblicata sul B.U.R. n. 14 dell'1-8-2007 (pag.20017), venivano autorizzate alcune assunzioni di personale medico e non medico a tempo determinato per un periodo non superiore a sei mesi presso l'A.S.P. di Cosenza e le ex A.S.L. di Paola, Castrovillari, Rossano e Cosenza (cfr. all. A) alla deliberazione di G.R. n.383/2007), nonché venivano prorogati alcuni rapporti "in essere" (cfr. all. B) alla deliberazione di G.R. n.383/2007) alla data di entrata in vigore della L.R. n. 9/2007. Specificamente si tratta in totale di n.322 unità e n.203 proroghe di personale.

Con deliberazione di G.R. n.691 del 15 ottobre 2007, pubblicata sul B.U.R. n. 14 del 15-12-2007 (pag.33016), per l'A.S.P. di Cosenza, comprendente anche le altre disciolte A.S.L. sopra indicate, veniva autorizzata l'ulteriore assunzione a tempo determinato per un periodo non superiore a sei mesi di ulteriori 47 unità a tempo determinato e n.96 proroghe sempre alla data di entrata in vigore della L.R. n. 9/2007 (cfr. allegato B alla deliberazione di G.R. 691/2007).

Evidentemente tali deliberazioni, richiamate dalle difese dei convenuti, non



equivalgono ad autorizzazioni all'assunzione di personale a tempo indeterminato e tantomeno autorizzano trasformazioni di rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato, sicché le relative eccezioni difensive in tal senso vanno reiette sic et simpliciter.

Quanto poi alla deliberazione di G.R. 25 giugno 2007, n.380, pubblicata sul B.U.R. n. 14 dell'1-8-2007 (pag.20012), parimenti richiamata dalle difese dei convenuti, essa non riguarda l'A.S.P. di Cosenza, né alcuna delle ex A.S.L. in essa incorporate.

Diversamente per quanto riguarda la deliberazione di G.R. n.196 del 3 marzo 2008, pubblicata sul B.U.R. n. 7 del 1-4-2008 (pag.8810) che tutti i convenuti ed, in particolare, il management ed il responsabile del procedimento, adducono concordemente quale esimente da responsabilità.

La deliberazione stabilisce:

- di approvare i protocolli d'intesa allegati quale parte integrante del provvedimento;
- che il personale interessato alla stabilizzazione sia mantenuto in servizio fino alla definizione delle relative procedure ivi compresa la maturazione dell'anzianità di servizio prevista per potervi accedere;
- che alle procedure di stabilizzazione possa essere ammesso esclusivamente il personale che presta la propria attività lavorativa sulla base di contratti stipulati nel rispetto della normativa statale e regionale all'epoca vigente.

La deliberazione non individua alcuna copertura di bilancio e quindi si presumerebbe essere senza spesa.

L'allegato protocollo – denominato “*ADDENDUM AL PROTOCOLLO*”



D'INTESA PER LA STABILIZZAZIONE DEL PERSONALE PRECARIO DELLA SANITA` E PER LA REINTERNALIZZAZIONE DELLE ATTIVITA` STIPULATO IL 21 NOVEMBRE 2007” – in via preliminare “evidenzia l’esigenza che deve essere garantita la coerenza con gli obiettivi economici derivanti dalla normativa Finanziaria statale (2007-2009) con gli specifici obiettivi assegnati dalla Giunta regionale; venga rispettata la disciplina concorsuale in materia di requisiti generali e specifici di ammissione per i diversi profili professionali; che siano rispettati i principi posti dall’art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001 in materia di reclutamento di personale, in particolare il principio dell’accesso tramite procedure selettive ed ai principi di pubblicità, trasparenza e pari opportunità delle procedure di reclutamento.”

Il protocollo prevedeva poi che “l’assunzione secondo le modalità del comma 519 della Legge 296/2006 potrà avvenire solamente per il personale che abbia sostenuto «procedure selettive di tipo concorsuale» e previa pubblicazione di avviso dell’avvio delle procedure di stabilizzazione, nel quale saranno indicati i requisiti ed i criteri per la presentazione della domanda.

La stabilizzazione delle posizioni di lavoro non comprese nel comma 519 dovrà invece avvenire tramite procedure selettive pubbliche, nell’ambito delle quali dovranno essere adeguatamente riconosciute e valorizzare le esperienze lavorative maturate dai collaboratori all’interno delle Aziende.”

Quanto alle risorse il Protocollo allegato alla deliberazione di G.R. 196/2008 prevedeva che le aziende ed Enti del SSR dovevano individuare risorse economiche che all’atto delle stabilizzazioni risultassero già impiegate a copertura dei costi dei rapporti di lavoro precario, anche se allocate in voci di bi-



lancio diverse dal costo del personale; risorse derivanti dai risparmi per la parziale copertura del turn-over, ferma restando la garanzia di mantenimento dei livelli di erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza; risorse derivanti da una migliorata programmazione sanitaria del Servizio sanitario regionale (razionalizzazione e riorganizzazione del sistema).

Ma ciò che più importa della delibera e dell'annesso Accordo sindacale è che esse paiono collocarsi al di fuori del contesto legislativo e finanziario nel quale si muoveva e si muove l'emergenza sanitaria in Calabria, sicché non solo non v'è traccia del preventivo obbligo di copertura finanziaria, né della normativa restrittiva, ma nemmeno della situazione di emergenza – si badi, dichiarata ai sensi delle norme sulla protezione civile – che avrebbero imposto perlomeno che l'adozione dell'Accordo passasse per il Tavolo di verifica ministeriale, che fosse valutato dal MEF e che, più in generale, soggiacesse a tutta la disciplina legislativa sopra ricostruita.

In disparte tali considerazioni ritiene comunque il Collegio che la deliberazione n.196/2008 e l'annesso Accordo sindacale non possano valere ad escludere la responsabilità dei convenuti od anche solo a costituire autorizzazione all'assunzione di personale a tempo indeterminato presso l'A.S.P. di Cosenza, nei termini di cui all'art.16 della L.R. n. 9/2007.

Vi è infatti che nei casi in cui tali autorizzazioni furono concesse la Giunta regionale adottò formali ulteriori atti deliberativi che, nel caso delle procedure per cui oggi è causa, semplicemente non esistono.

E' il caso della deliberazione di G.R. 23 giugno 2008, n.434, pubblicata sul B.U.R. n. 16 del 16-8-2008 (pag.24474), la quale autorizza le Aziende sani-



tarie ed ospedaliere – ma non quella di Cosenza – a bandire procedure concorsuali per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, così come riportato in un allegato elenco *“per esigenze indifferibili di copertura dei posti, nei limiti dei posti indicati nelle dotazioni organiche vigenti, e con esclusivo riferimento ai posti segnalati ed individuati nei piani di assunzione 2007”*.

Osserva ancora al proposito il Collegio come l’atteggiamento della Giunta Regionale non sia stato improntato alla massima trasparenza ed ossequiosità del volere dello stesso legislatore regionale, oltre che statale.

Infatti anche successivamente al 2008 – eccezion fatta per la menzionata deliberazione di G.R. n. 434/2008, che non riguarda l’A.S.P. di Cosenza – la Giunta Regionale non ha adottato formali deliberazioni di assunzioni di personale a tempo indeterminato od anche solo di autorizzazione alla trasformazione di rapporti di lavoro da tempo determinato ad indeterminato. Tale non è la deliberazione di G.R. 7 agosto 2009, n.554, pubblicata sul B.U.R. n. 19 del 16-10-2009 (pag.38723), che per l’A.S.P. di Cosenza sembra autorizzare l’assunzione di n.32 medici, 2 elettricisti, 2 cps tecnico lab. Biomedico ed 1 cps audiometrista e che comunque non sembra riguardare le procedure di stabilizzazione per cui è causa (non essendo nemmeno stata citata dalle difese).

La conseguenza è che il punto di diritto dedotto dal Procuratore regionale in ordine alla carenza di autorizzazione regionale preventiva va accolto, non avendo dato prova contraria i convenuti (le deliberazioni citate attengono ad autorizzazioni all’assunzione di personale a tempo determinato) e rinvenen-



dosi un quadro amministrativo per come sopra ricostruito.

I profili di illegittimità derivata discendenti dalla violazione del principio del pubblico concorso.

Pur ritenendo ampiamente motivato il quadro normativo che consente al Collegio di poter parzialmente accogliere la domanda del Procuratore regionale, non appare superfluo, a fini di completezza motivazionale, ricordare come tanto la deliberazione di G.R. della Calabria “autorizzativa” delle stabilizzazioni, quanto gli atti generali per cui è causa, costituiscano *ex se* atti completamente illegittimi alla luce delle reiterate pronunce della Corte costituzionale in materia di assolutezza e centralità del principio del pubblico concorso.

Tali illegittimità, ovviamente, riverberano nel giudizio contabile nei limiti in cui risultino foriere di danno erariale: essendo però questo sussistente, per pacifica giurisprudenza contabile, tanto in ipotesi di improprie trasformazioni di rapporti di lavoro da “precari” a tempo indeterminato (cfr. Corte dei conti, Sez. giurisd. Sicilia, 7 marzo 2012, n.781 e 21 dicembre 2011, n.4205; Corte dei conti, Sez. giurisd. Lazio, 29 marzo 2012, n.357), quanto in ipotesi di illegittime assunzioni agli impieghi, si ritiene doveroso trattarne.

Va ricordato che più volte la Corte costituzionale (da ultimo sentenza n. 217/2012 e tra le tante, si vedano le recenti sentenze n. 90/2012, n. 62/2012, n. 51/2012, n. 30/2012, n. 299/2011) ha posto in rilievo che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del pubblico concorso, di cui all’art. 97 Cost., deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al



buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle; con la conseguenza che va esclusa la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, dovendosi riconoscere al concorso pubblico un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati dall'origine mediante concorso, in rapporti di ruolo. Inoltre, pur non essendo il principio del pubblico concorso incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per Legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, comunque, esso non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno. Sicché, si è ritenuta insufficiente a giustificare la deroga la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, come pure la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione.

Ciò chiarito appare evidente come tanto le deliberazioni dell'A.S.P. di Cosenza per cui è causa, quanto e soprattutto la deliberazione di G.R. 196/2008, violano palesemente il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso posto dall'art. 97 Cost., giacché operano in una logica di riserva assoluta di posti, provvedendo a recepire gli esiti di procedure selettive, pri-



ve dei connotati e delle garanzie del concorso pubblico, preordinate alla successiva assunzione *nominatim*, dovendosi quindi escludere che la eccezionalità dell'assunzione, espressamente prevista dalla più volte ricordata Legge n. 296/2006, sia conforme al buon andamento della pubblica amministrazione, cui è presidio anche il principio innanzi richiamato.

Ne discende che, anche sotto tale ulteriore profilo, la domanda va accolta.

L'elemento soggettivo e le singole condotte.

Il Procuratore regionale imputa integralmente ed in solido tra loro il presunto danno erariale al *management* aziendale, al responsabile del procedimento ed a tutti i componenti delle commissioni di valutazione degli stabilizzandi, ritenendo ricorrente una fattispecie di più condotte ciascuna delle quali causativa a pari titolo del presunto danno.

Tale prospettazione non può essere accolta, dovendosi distinguere tra diverse tipologie di responsabilità nella definizione del procedimento amministrativo illegittimo che ha condotto alla illegittima stabilizzazione del personale precario dell'A.S.P. di Cosenza.

In particolare vanno tenuti separati i profili di responsabilità del *management* aziendale, del responsabile del procedimento e dei componenti delle commissioni di valutazione delle procedure di stabilizzazione.

Come ricordato dalla sentenza n. 507/2000 della Corte costituzionale “*Regioni e aziende sanitarie sono, a diverso titolo, coinvolte nella responsabilità per il conseguimento degli obiettivi della programmazione sanitaria e anche degli obiettivi di risparmio che il legislatore statale ... legittimamente stabilisce nel quadro della politica di bilancio. Le aziende sono responsabili*



della gestione dei rispettivi servizi e strutture; le Regioni sono chiamate a programmare, fra l'altro, l'impiego delle risorse anche attraverso la ripartizione del fondo sanitario regionale, ed a esercitare poteri di indirizzo e di controllo sulle aziende".

Osserva il Collegio come la gravità delle violazioni, il loro reiterarsi, in uno al numero delle norme inapplicate rendono del tutto inutile ogni valutazione in ordine a quanto eccepito da tutte le difese circa le difficoltà interpretative delle norme in materia di stabilizzazioni, atteso che nel management aziendale non è plausibile la disconoscenza proprio di disposizioni fondamentali in materia di gestione degli enti del Servizio Sanitario Regionale

Nella fattispecie va ritenuto ampiamente provato l'elemento soggettivo della colpa grave a carico del management aziendale, in nulla mitigato dalla mancata individuazione presso la Giunta regionale di coloro i quali si sono anch'essi resi corresponsabili del danno erariale.

D'altro canto la circostanza per la quale nonostante tra il 2008 (data dell'avvio delle procedure) ed il 2010 (data delle ultime stabilizzazioni) la normativa fosse diventata ancora più restrittiva, anche per l'intervento di diverse pronunce della Corte costituzionale, il *management* aziendale abbia inteso pervicacemente e senza nemmeno preoccuparsi del mutato quadro normativo, portare a termine tutte le assunzioni, induce questo Collegio a ritenere escluso ogni elemento esimente o riduttivo della colpa grave.

Quanto alla posizione del *management*, va ricordato che i compiti del direttore generale, sanitario ed amministrativo risultano precisati dapprima nel D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 e poi dalla L.R. 19 marzo 2004, n. 11. La loro



responsabilità è di risultato ovvero di tipo manageriale, sicché essi rispondono, congiuntamente, del mancato raggiungimento dei risultati ma anche dei danni derivati all'amministrazione (cfr. Cass. Civ., Sez. Lav., 21 agosto 2004, n. 16519).

In particolare il direttore generale è l'organo dell'azienda sanitaria che adotta l'atto aziendale, è responsabile della gestione complessiva e nomina i responsabili delle strutture operative dell'azienda: egli è coadiuvato, nell'esercizio delle proprie funzioni, dal direttore amministrativo e dal direttore sanitario (cfr. art.3, comma 1-quater del D. Lgs. n. 502/1992). Inoltre spettano al direttore generale la rappresentanza legale ed i poteri di pianificazione, programmazione, indirizzo e controllo, nonché la responsabilità per la gestione complessiva dell'Azienda Sanitaria o Ospedaliera; egli assicura (...) la corretta ed economica gestione delle risorse disponibili, nonché la legalità, imparzialità e buon andamento dell'attività aziendale; adotta l'atto aziendale e nomina il direttore sanitario, il direttore amministrativo ed i responsabili delle strutture dell'azienda (cfr. art.14 della L.R. n. 11/2004).

Ne discende una responsabilità generale per la gestione dell'azienda ed i relativi risultati che comprende l'obbligo di assicurare una corretta ed economica gestione delle risorse disponibili, laddove, nella fattispecie risultano scientemente violate diverse disposizioni legislative imperative in materia di assunzioni, di obbligo di copertura finanziaria dei provvedimenti amministrativi (segnatamente, quelli relativi alla programmazione generale delle stabilizzazioni), di obbligo di contenimento della spesa sanitaria a seguito dell'avvio delle procedure finalizzate al piano di rientro.



Il direttore sanitario ed il direttore amministrativo, dal canto loro, coadiuvano il direttore generale nella direzione dell'azienda, assumono diretta responsabilità delle funzioni loro attribuite dalla Legge, dagli atti generali di organizzazione e per delega del direttore generale; concorrono, con la formazione di proposte e pareri alla formazione delle decisioni della direzione generale (cfr. art.3, comma 1-quinquies D. Lgs. n. 502/1992 ed art.15, comma 1 L.R. n. 11/2004).

Come recentemente ha avuto modo di precisare la giurisprudenza contabile i pareri del direttore amministrativo e del direttore sanitario, nella loro obbligatorietà (resa palese dalla necessità di far constatare espressamente ogni dissenso), *“hanno la funzione di rendere maggiormente meditata la decisione da assumere, rappresentano espressione di compartecipazione al processo di formazione della volontà dell'ente e, concretizzandosi, tra l'altro, anche nella verifica della sussistenza di un interesse pubblico all'adozione di quel provvedimento, assumono rilevanza - ricorrendone i presupposti fattuali – ai fini della responsabilità amministrativa”* (cfr. Corte dei conti, Sez. III^a, 3 settembre 2012, n.567).

Nel caso di specie non risulta manifestato alcun dissenso rispetto agli atti generali di pianificazione delle stabilizzazioni ed a quelli singoli ed individuali di stipula dei contratti di lavoro individuali seguiti al completamento delle procedure sottoscritti dal direttore generale, dott. Petramala. In carenza di manifestazioni espresse e palesi di dissenso deve ritenersi che tanto il direttore amministrativo, quanto quello sanitario abbiano concorso a determinare il danno erariale nei termini di cui sopra.



L'elemento soggettivo deve quindi ritenersi provato per il *management* aziendale (direttore generale, amministrativo e sanitario) e, per contrario, alcun seguito può essere dato alle difese che si richiamano a difficoltà interpretative legate alla lettura di circolari ministeriali, in quanto è emerso dalla surriportata ricostruzione dei fatti, supportata da una ragguardevole mole documentale agli atti del processo - parte della quale anche oggetto di pubblicazione sul B.U.R. Calabria e, quindi, di pubblico dominio - che le procedure di stabilizzazione per cui è causa sono state attuate al di fuori della programmazione triennale, in violazione di precisi vincoli dettati dalle Leggi Finanziarie statali e, soprattutto, contravvenendo al principio dell'obbligo di copertura finanziaria preventiva ed a quello di riduzione annuale della spesa per il personale sanitario.

Né potrebbe sostenersi, cosa che invero non traspare direttamente dalle difese, che la sola esistenza della astratta e generale possibilità di stabilizzare il personale a tempo determinato, contemplata e disciplinata dalla Legge n.296/2006, consentisse di ritenere superate le previsioni in materia di contenimento della spesa di personale sanitario, di piani di rientro e relative conseguenze impeditive rispetto a nuove assunzioni e di obbligo di copertura finanziaria preventiva della nuova e maggiore spesa di personale. Al riguardo, pare utile ribadire ulteriormente che i principi generali surriferiti non possono ritenersi derogati, né derogabili da parte delle leggi statali e regionali che consentono le stabilizzazioni e di ciò sono confermate tutte le pronunce interpretative della Corte costituzionale richiamate in precedenza, mai contraddittorie quanto invece chiare, univoche e concordanti.



D'altro canto sotto il profilo della qualificazione della condotta dei convenuti alla stregua di colpa grave è vero che la deliberazione della G.R. 29 giugno 2007, n.383 e la successiva deliberazione di G.R. n.691 del 15 ottobre 2007 (ambidue richiamate dai convenuti e dagli stessi prodotte in giudizio), autorizzavano l'A.S.P. di Cosenza a porre in essere complessive 369 assunzioni a tempo determinato per sei mesi di personale, oltre ad ulteriori complessive 299 proroghe (cfr. sopra), sicché, perlomeno con riferimento a tali unità e limitatamente ad un periodo di sei mesi, sussiste - ancorché priva di copertura finanziaria e di autorizzazione del commissario e del Tavolo ministeriale di verifica dei disavanzi – una circostanza riduttiva del grado di colpa, cosa che, per contrario, non può dirsi con riferimento alle trasformazioni dei rapporti in tempo indeterminato.

Non ritiene invece il Collegio di poter considerare alla stregua di esimenti le differenti interpretazioni della prassi amministrativa (circolari e direttive ministeriali) ovvero le note regionali che approvavano i piani di stabilizzazione.

Quanto alle prime appare evidente che esse non potevano e non possono derogare al principio di copertura della spesa in via preventiva, a quello dell'obbligo di riduzione della spesa sanitaria e, più in generale, a tutti i principi di rango primario che sono stati sopra evidenziati a sostegno delle ragioni della illegittimità dei provvedimenti amministrativi adottati dall'A.S.P. di Cosenza.

Quanto poi al tenore delle note regionali che approvavano i piani aziendali di stabilizzazione (cfr., ad esempio, le note del dirigente dell'assessorato re-



gionale alla sanità, n.7309 del 23-4-2008 e n.30724 dell'11-12-2008), in disparte la considerazione circa il fatto che mai avrebbero potuto derogare alle ordinarie e pacifiche norme di contabilità (obbligo di copertura preventiva della maggior spesa) e di coordinamento della finanza pubblica (obbligo di riduzione della spesa del personale per le aziende del S.S.R.), vi è anche che esse stesse sembrano dimentiche dell'esistenza di un regime commissariale straordinario nella sanità calabrese avviato nel dicembre 2007, il quale imponeva precisi vincoli alle stabilizzazioni, alle assunzioni a tempo indeterminato e, più in generale, a qualunque attività gestoria delle A.S.P. incrementale della spesa pubblica.

Sempre sotto il medesimo profilo la mancata evocazione nel presente giudizio di coloro i quali a livello regionale si sono resi corresponsabili del danno erariale non può valere ad elidere i profili di responsabilità del *management* dell'A.S.P. di Cosenza.

Se dunque la qualificazione delle condotte come antigiuridiche e foriere di danno erariale appare chiara con riferimento al *management* aziendale e a diversi soggetti non evocati dal Procuratore regionale (segnatamente la Giunta regionale, l'assessore regionale al ramo che sottoscrisse il Protocollo sindacale, il dirigente regionale del settore salute, il direttore regionale di ragioneria che diede parere favorevole alla deliberazione di G.R. n. 196/2008, sotto il profilo della inesistenza di oneri finanziari discendenti dalla stessa), non altrettanto può dirsi del responsabile del procedimento e, soprattutto, dei componenti delle commissioni di valutazione dei titoli degli stabilizzandi, parimenti convenuti nel presente giudizio.



Tali posizioni meritano di essere partitamente analizzate.

Quanto al responsabile del procedimento, il Collegio osserva che nella formazione degli atti del direttore generale di un'azienda del S.S.R., il ruolo del responsabile del procedimento appare marginale e residuale rispetto all'acquisizione del parere del direttore amministrativo e sanitario i quali ebbero a firmare tutte le deliberazioni per cui è causa.

In effetti se si scorgono le deliberazioni di stabilizzazione generali, oggetto del presente giudizio, il nominativo del Fazzolari, responsabile del procedimento, compare non quale firmatario della deliberazione, ma genericamente nella 'maschera' della stessa. In ogni caso nei provvedimenti relativi alla programmazione delle stabilizzazioni, all'avvio delle relative attività, alla promulgazione dei bandi e, più in generale, a tutte quelle riguardanti attività definibili come di indirizzo politico generale dell'amministrazione, non v'è prova di una compartecipazione fattiva del Fazzolari rispetto alle scelte del *management*.

In effetti, a termini dell'art.5 della Legge sul procedimento, al responsabile compete la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento e, solo in casi eccezionali, l'adozione del provvedimento finale. Orbene nella fattispecie non può sorgere dubbio che forieri di danno all'erario siano stato tanto gli atti generali relativi alle stabilizzazioni, quanto i singoli atti di trasformazione dei rapporti di lavoro in tempo indeterminato: ma tutti tali atti, nessuno escluso, sono imputabile unicamente alla *voluntas* del *management* aziendale, dovendosi ritenere che il Fazzolari si sia limitato alla (eventuale, ma indimostrata) preparazione materiale



di parte di essi.

Inoltre non può essere sottaciuto che i provvedimenti c.d. generali riguardanti le stabilizzazioni siano riconducibili ai c.d. atti di indirizzo politico amministrativo di cui all'art.4 del D. Lgs. n. 165/2001 e, segnatamente, a quelli di cui alle lett. a) e b) e dunque il ruolo del responsabile del procedimento, ai fini dell'adozione delle scelte dannose in essi contenute, non possa essere genericamente imputato sulla scorta delle previsioni generali della Legge sul procedimento, ma vada dimostrato in concreto dall'attore. Tale dimostrazione difetta nel caso di specie, onde il Fazzolari va mandato assolto dalle imputazioni mossegli.

Parimenti e per ragioni analoghe, vanno mandati assolti tutti i componenti delle commissioni d'esame e di valutazione degli stabilizzandi, essendo gli stessi rimasti completamente al di fuori di ogni percorso logico e fattuale di formazione degli atti illegittimi, per come sopra descritti. La condotta degli stessi è infatti stata limitata alla esecuzione di decisioni e scelte politiche cui non hanno minimamente concorso e che risalgono direttamente al management aziendale ed alla Regione Calabria.

Una volta definito, in modo, per come si è visto, del tutto illegittimo, il numero di soggetti da stabilizzare, la commissione ha unicamente provveduto alla individuazione nominativa degli stabilizzandi peraltro nemmeno sulla base di una procedura concorsuale aperta all'esterno, bensì in base alle domande presentate da personale precario già in servizio presso l'A.S.P. di Cosenza. Ora è che anche sotto il profilo della violazione del principio del pubblico concorso – l'unico che potrebbe essere imputato a condotte dei



componenti della commissione – vi è che agli stessi non può essere mosso addebito di sorta in quanto la decisione di procedere in deroga, cioè limitando i candidati al solo personale precario già in servizio, risale ad una decisione precisa del management aziendale, esternata formalmente in diverse deliberazioni.

La ripartizione del danno

Così affermata la responsabilità del management dell'A.S.P. di Cosenza, convenuto in giudizio dal Procuratore regionale, va precisato che la quota di danno da attribuire al direttore amministrativo ed al direttore sanitario va limitata ad una quota del 25%, mentre al direttore generale va attribuita una quota del 50% del totale. Ciò in quanto il potere decisionale ultimo rimane comunque in capo al direttore generale il quale, ad esempio, ben avrebbe potuto non dar luogo ai provvedimenti finali di assunzione anche a fronte della precedente formazione delle graduatorie o del completamento delle procedure e ciò avrebbe evitato il formarsi del danno erariale per cui è causa.

Invero il Collegio deve osservare come alla causazione del danno abbiano finito con il concorrere altri soggetti, non individuati od evocati in giudizio dal Procuratore regionale, individuabili negli apparati della Giunta regionale e del Dipartimento regionale per la salute i quali hanno fornito direttive errate, concluso accordi sindacali privi di copertura finanziaria, inviato note interpretative fuorvianti.

Tuttavia in virtù del principio della autonomia delle aziende sanitarie, tanto giuridica quanto finanziaria, dalla Regione Calabria e, soprattutto, della au-



tonomia decisionale del direttore generale nell'adozione degli atti di gestione, non v'è dubbio che alcuna riduzione dell'addebito per come quantificato nella presente decisione può discendere da tale mancata individuazione di altri concorrenti.

Al contrario ritiene il Collegio, in applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*, di ridurre del 50% l'importo del danno erariale per come riquantificato in appresso, atteso che l'A.S.P. di Cosenza ha beneficiato e continua a beneficiare delle prestazioni lavorative dei dipendenti illegittimamente stabilizzati i quali consentono, a diverso titolo ed in misura diversa, l'erogazione dei servizi sanitari da parte dell'amministrazione.

Individuazione delle unità di personale illegittimamente stabilizzato e quantificazione del danno erariale.

Bisogna precisare che nel presente giudizio l'elemento del danno erariale discende non solo dalla illegittima trasformazione, cui consegue un onere finanziario per stipendi e contributi assistenziali e previdenziali permanente e futuro a carico dell'A.S.P. di Cosenza, ma anche nel dimostrato aumento del disavanzo sanitario regionale, derivante dalle illegittime ed abusive pratiche di stabilizzazione intercorse tra il 2008 ed il 2010.

Tuttavia va ricordato che se è vero che una spesa disposta in violazione di norme di Legge contiene in se un ipotesi di danno presuntivo che necessita di verifica, è pur vero che la *disutilitas* non può essere presunta per la semplice violazione di Legge: in caso contrario, si concreterebbe un'ipotesi di responsabilità formale, ormai definitivamente espunta dall'ordinamento. La valutazione di merito dell'*utilitas*, nell'ottica del riconoscimento della rile-



vanza di interessi, pur sempre rientranti fra i fini istituzionali dell'Ente in contrapposizione della *disutilitas* presuntivamente conseguente alla violazione di Legge, compete al giudice contabile (Corte dei conti, Sez. III, 17 aprile 2002, n.125).

Che la condotta del management aziendale convenuto abbia prodotto un pregiudizio all'A.S.P. ed alla Regione Calabria è inequivocabilmente dimostrato dalla documentazione in atti ove si riscontra che al momento dei fatti (2008/2010) l'andamento finanziario dell'A.S.P. di Cosenza era sicuramente deficitario – tanto che proprio i bilanci del 2008 sono stati oggetto di approfondite verifiche che hanno portato al commissariamento della Regione Calabria in campo sanitario, ancor oggi perdurante - e che effettivamente dovere degli amministratori era quello di provvedere all'adempimento delle funzioni essenziali ed ordinarie ricorrendo alle strutture dell'Ente.

Accertato dunque che le procedure di stabilizzazione, con conseguente trasformazione di rapporti di lavoro a tempo determinato o di tipo co.co.co. in altrettanti rapporti di lavoro a tempo indeterminato, presenta inequivoci aspetti di illegittimità e finendo con il rivelarsi nulla ai sensi delle richiamate previsioni dell'art.36, comma 5 del D. Lgs. n. 165/2001 e di tutta la normativa imperativa surriferita, bisogna delimitare i contenuti dell'atto di citazione sia sotto il profilo della quantificazione del danno erariale che, a monte, del numero di posizioni lavorative effettivamente interessate dai processi di stabilizzazione presso l'A.S.P. di Cosenza.

Complessivamente il numero di posizioni lavorative contestate dall'attore è di 69 (cfr. prospetto 1, allegato al rapporto della Guardia di Finanza di Co-



senza del 20-1-2011) che avrebbero comportato un danno erariale per euro 3.346.718,90 e di di ulteriori 389 (cfr. prospetto 2) per un danno di euro 10.851.572,31; il totale delle posizioni lavorative contestate e da ritenersi illegittime è di 458, atteso che nell'atto di citazione non risultano ulteriori riferimenti nominali a posizioni non incluse negli elenchi della Guardia di Finanza che, deve ritenersi, costituiscono l'unica base di calcolo usata dal Procuratore regionale per la quantificazione del danno erariale.

Le ulteriori 205 posizioni lavorative di cui al prospetto 3, lett. b) della Guardia di Finanza, che ingenererebbero un danno erariale di 6.364.204,81, altro non sono che la riproposizione di alcuni dei nominativi già inclusi nel prospetto n.2.

Poiché gli importi relativi ai nominativi riportati tanto nel prospetto n.2 che nel n.3 sono identici, è evidente che ai fini della quantificazione del danno erariale non si può che computarli una sola ed unica volta stante, peraltro, il principio del *ne bis in idem* sostanziale che impedisce di poter imputare due volte lo stesso danno al medesimo soggetto, per la medesima causa e nel medesimo giudizio.

Infatti in materia di illegittime assunzioni di personale a tempo indeterminato a seguito di trasformazione (nulla) di precedente rapporto di lavoro c.d. "precario" il danno erariale va rapportato all'ammontare delle retribuzioni percepite a far data dalla illegittima trasformazione.

Sommando pertanto gli importi indicati nei prospetti 1 e 2 della Guardia di Finanza riversati in atti l'importo presunto del danno erariale è pari ad euro 14.198.291,21 a fronte di un importo finale indicato in citazione di euro



23.909.214,92 che quindi non può essere preso in considerazione in quanto manifestamente frutto di ripetizione per due o più volte dei medesimi importi risultanti dai prospetti della Guardia di Finanza allegati al fascicolo dell'attore.

Una ulteriore riduzione dell'importo originario di cui all'atto di citazione dipende dalla delimitazione dell'oggetto del giudizio alle sole fattispecie di stabilizzazioni illegittime che impone di far riferimento esclusivamente alle avvenute trasformazioni di rapporti di lavoro c.d. precario (contratti a tempo determinato e co.co.co.) in rapporti a tempo indeterminato. Infatti l'intera prospettazione in fatto ed in diritto contenuta nell'atto di citazione è univocamente orientata a ritenere che i convenuti abbiano sostanzialmente abusato della legislazione statale in materia di stabilizzazioni di cui alla Legge n. 296/2006 e n. 244/2007, mentre non vengono contestati i nuovi rapporti di lavoro a tempo determinato avviati dall'A.S.P. di Cosenza nel medesimo lasso temporale e che figurano nei tre prospetti nominativi allegati al fascicolo dell'attore.

Infine e per le medesime motivazioni, il Collegio non ritiene di poter ricomprendere nel danno erariale le somme erogate agli stabilizzati prima della definitiva trasformazione del rapporto di lavoro in tempo indeterminato, dovendosi ritenere che il momento di maturazione effettiva del danno vada rinvenuto nel provvedimento di assunzione definitiva ed a tempo indeterminato, siccome manifestamente *contra legem* per tutte le motivazioni illustrate in precedenza. Pertanto non rappresentano danno erariale – stante la delimitazione dell'oggetto dell'azione del Procuratore regionale tanto in fatto



quanto in diritto – gli emolumenti corrisposti agli interessati dalle procedure di stabilizzazione prima della formalizzazione dell’assunzione a tempo indeterminato.

In altri termini poiché il Procuratore regionale qualifica quale danno erariale oggetto del giudizio quello conseguente alla trasformazione mediante stabilizzazione di rapporti di lavoro c.d. precari (a tempo determinato o co.co.co.) in rapporti a tempo indeterminato, la relativa domanda può essere accolto solo in tali termini non essendo stata motivata alcuna diversa richiesta di valutazione di illegittimità – a sua volta foriera di danno – anche con riferimento alla costituzione di altri rapporti di lavoro precari da parte dei convenuti.

Ciò comporta che mentre con riferimento al prospetto n.2 la quantificazione appare esatta, facendosi riferimento alle stabilizzazioni a tempo indeterminato, non altrettanto può dirsi quanto all’importo di cui al prospetto 1, rispetto al quale vanno operate due detrazioni.

La prima detrazione da fare dall’importo di danno di cui al prospetto 1 riguarda 19 nominativi per i quali la trasformazione è stata da co.co.co. in contratto a tempo determinati (TD, secondo l’acronimo usato dal Procuratore e della Guardia di Finanza), onde le relative somme corrisposte a tale titolo, stante la surriferita prospettazione, non possono essere imputate a titolo di danno erariale.

Ne discende che dall’importo complessivamente indicato dai prospetti 1 e 2, allegati al fascicolo dell’attore e che costituiscono il danno risarcibile, vanno eliminate le somme riferibili a coloro che non risultano aver beneficiato di



una stabilizzazione definitiva – cioè con trasformazione del proprio rapporto di lavoro in tempo indeterminato.

La seconda detrazione concerne gli emolumenti corrisposti ai nominativi di cui al prospetto 1 del fascicolo del Procuratore regionale prima della definitiva stabilizzazione, cioè prima che il rispettivo rapporto di lavoro fosse trasformato in rapporto a tempo indeterminato. Tale riduzione dell'importo del danno va operata sottraendo dall'importo totale a ciascuno corrisposto tanto l'importo relativo al periodo co.co.co., quanto l'importo relativo al periodo a tempo determinato.

Ne segue che rispetto al prospetto nr.1 del fascicolo dell'attore può indicarsi quale danno erariale la corresponsione dei sottostanti importi nominativi:



NOMINATIVO	passaggio a tempo	quota retribuzione anno	quota retribuzione	retribuzione	TOTALE DANNO
	indeterminato	2008	anno 2009	anno 2010	
ADAMO FRANCESCA	14/02/2009	€ 0,00	€ 20.795,43	€ 17.033,88	€ 37.829,09
ALFANO LEONARDO	01/04/2010	€ 0,00	€ 0,00	€ 11.155,12	€ 11.155,12
BARBARELLO ROSARIA	14/02/2009	€ 0,00	€ 17.180,29	€ 16.081,95	€ 33.242,24
BELLITTI MARIANTONIA	14/02/2009	€ 0,00	€ 20.833,84	€ 17.080,48	€ 37.914,12
BELLUSCI ARMENIA	01/11/2008	€ 4.792,24	€ 24.903,96	€ 17.032,38	€ 46.728,58
BETRO' CARMELITA	14/02/2009	€ 0,00	€ 20.895,01	€ 17.019,54	€ 37.914,55
BILOTTO MARIA	01/04/2010	€ 0,00	€ 0,00	€ 13.083,38	€ 13.083,38
BODERONE ROSETTA	14/02/2009	€ 0,00	€ 14.925,90	€ 15.534,19	€ 30.460,09
BONAVITA PIETRO	15/11/2008	€ 1.438,84	€ 14.753,58	€ 12.877,26	€ 29.067,48
BRASACCHIO ANTONIETTA	14/02/2009	€ 0,00	€ 14.459,12	€ 17.139,79	€ 31.598,91
BRUNO CARMINE	01/05/2009	€ 0,00	€ 12.677,01	€ 18.076,07	€ 30.753,08
BRUNO RAFFAELA	14/02/2009	€ 0,00	€ 19.149,19	€ 17.359,28	€ 36.508,45
CALVI DANIELA	14/02/2009	€ 0,00	€ 14.448,83	€ 17.119,64	€ 31.568,27
CATIZONE FRANCESCA	14/02/2009	€ 0,00	€ 23.233,83	€ 18.998,41	€ 42.232,04
CHIARADONNA CATERINA	01/04/2010	€ 0,00	€ 0,00	€ 11.492,88	€ 11.492,88
CHIMENTI ROSA	01/11/2008	€ 4.792,24	€ 24.414,88	€ 18.901,80	€ 48.108,92
CIMINELLI VINCENZO	14/02/2009	€ 0,00	€ 30.021,91	€ 30.141,84	€ 60.163,75
COCCIMIGLIO SIMONETTA	14/02/2009	€ 0,00	€ 14.687,27	€ 15.722,51	€ 30.409,78
CRISTOFARO ROSETTA	14/02/2009	€ 0,00	€ 17.285,78	€ 15.682,88	€ 32.948,46
DE FRANCO ROSA	14/02/2009	€ 0,00	€ 17.351,07	€ 17.932,39	€ 35.283,46
DI LEONE DOMENICO	14/02/2009	€ 0,00	€ 27.887,32	€ 28.537,87	€ 54.405,19
FAZIO NICOLA	01/04/2010	€ 0,00	€ 0,00	€ 10.345,88	€ 10.345,88
FAZZOLARI MICHELE	11/05/2009	€ 0,00	€ 31.518,13	€ 17.454,38	€ 48.972,51
FERRARI ASSUNTA	14/02/2009	€ 0,00	€ 16.503,24	€ 17.790,17	€ 34.293,41
FILOMIA ANGELO LORENZO	01/04/2010	€ 0,00	€ 0,00	€ 12.070,17	€ 12.070,17
GIORDANO GIUSEPPINA	14/02/2009	€ 0,00	€ 17.170,83	€ 18.689,74	€ 35.860,37
GRISPINO MARIA GRAZIA	14/02/2009	€ 0,00	€ 20.980,34	€ 21.993,88	€ 42.974,20
IANNELLI ROSARIA	14/02/2009	€ 0,00	€ 13.927,29	€ 16.059,30	€ 29.986,59
IORIO FRANCESCA	14/02/2009	€ 0,00	€ 21.289,20	€ 19.669,70	€ 40.958,90
LAINO GABRIELLA	14/02/2009	€ 0,00	€ 17.786,35	€ 20.548,03	€ 38.334,38
LANDI CARMEN	01/04/2010	€ 0,00	€ 0,00	€ 13.121,92	€ 13.121,92
LOSARDO CARMELA	14/02/2009	€ 0,00	€ 14.827,86	€ 17.566,48	€ 32.394,34
MALITO ROSELLA	14/02/2009	€ 0,00	€ 19.200,39	€ 19.433,82	€ 38.634,21
MANFREDI ROSANNA	14/02/2009	€ 0,00	€ 17.351,07	€ 17.916,05	€ 35.267,12
MARIANO MARIA CARMELA	14/02/2009	€ 0,00	€ 18.358,77	€ 19.799,11	€ 38.157,88
MARTINO ROSITA	14/02/2009	€ 0,00	€ 14.593,79	€ 16.617,24	€ 31.211,03
MENDICINO GAETANO	01/05/2009	€ 0,00	€ 10.959,90	€ 14.220,15	€ 25.180,05
MENDICINO LOREDANA	01/05/2009	€ 0,00	€ 14.268,46	€ 17.889,28	€ 32.157,74
PALAZZO ADRIANA	01/04/2010	€ 0,00	€ 0,00	€ 9.283,95	€ 9.283,95
PASQUALE SIMONA	14/02/2009	€ 0,00	€ 13.379,72	€ 15.619,57	€ 28.999,29
PASTORE BARBARA	14/02/2009	€ 0,00	€ 17.347,22	€ 17.896,79	€ 35.244,01
PASTORE GIANCARLO	01/05/2009	€ 0,00	€ 10.983,02	€ 15.659,46	€ 26.642,48
PIGNATARO FRANCA	14/02/2009	€ 0,00	€ 14.467,89	€ 17.307,79	€ 31.775,48
POSTERARO ANGELA	01/05/2009	€ 0,00	€ 10.951,58	€ 15.758,93	€ 26.710,51
PROVENZANO GUGLIELMINA	14/02/2009	€ 0,00	€ 15.741,15	€ 18.130,84	€ 33.871,99
ROCA GIOVANNI	14/02/2009	€ 0,00	€ 17.975,78	€ 18.341,09	€ 36.316,87
ROMANO GIUSEPPINA	14/02/2009	€ 0,00	€ 14.345,22	€ 16.773,73	€ 31.118,95
SALINETO MARIA ASSUNTA	14/02/2009	€ 0,00	€ 20.817,27	€ 18.902,97	€ 39.720,24
SCALZO IDA	01/12/2008	€ 1.281,11	€ 13.687,12	€ 13.675,20	€ 28.643,43
SICILIANO EPIFANIO	14/02/2009	€ 0,00	€ 18.599,91	€ 19.181,96	€ 37.781,87



e così in totale € 1.628.877,57.

In definitiva il danno erariale va così calcolato:

A) i

importo relativo alla stabilizzazione illegittima

di co.co.co. (prospetto n.1) = € 1.628.877,57

B) i

importo relativo alla stabilizzazione illegittima

di personale a tempo determinato (prospetto n.2) = € 10.851.572,31

totale danno = € 12.480.449,88

importo da ridurre del 50% in applicazione del principio della *compensatio lucri cum damno*, per come meglio sopra precisato. In definitiva andrà addebitata, in solido tra loro, ai convenuti Petramala, Scalzo e Bellusci la somma complessiva di € 6.240.224,94, ripartita per come segue:

Petramala 50%, € 3.120.112,47

Scalzo 25%, € 1.560.056,23

Bellusci 25%, € 1.560.056,23

Tuttavia tale cifra costituisce (solo) l'importo cristallizzato alla data fissata dall'attore, laddove trattasi di danno c.d. permanente in quanto collegabile a rapporti di lavoro a tempo indeterminato nulli ma ancora in atto, non risultando intervenuti provvedimenti di autotutela da parte dell'amministrazione.

Sulle spese

A termini dell'art.10-bis, comma 10, del D.L. 30 settembre 2005, n.203, conv. in Legge 2 dicembre 2005, n.248, e successive modifiche, deve procedersi alla liquidazione delle spese di giudizio per la difesa spettanti ai



convenuti prosciolti ed in tal senso si provvede, in dispositivo, sulla base degli atti di causa (non avendo i difensori provveduto a depositare, come prescritto dall'art. 70 disp. att. cod. proc. civ., la nota delle spese), ponendole a carico dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza. In senso opposto Petramala, Scalzo e Bellusci vanno condannati alle spese di giudizio, essendo risultati soccombenti, seppur con diversa gradazione di responsabilità e con riparto dell'addebito per il 50% quanto al direttore generale e per il 25% cadauno quanto al direttore amministrativo e sanitario.

P. Q. M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria, ogni contraria domanda ed eccezione respinte, accoglie la domanda limitatamente ai convenuti Franco Lucio PETRAMALA, nato a Montalto Uffugo (CS) il 12 dicembre 1941, Antonio SCALZO, nato a Cosenza il 25 maggio 1962 e Daniele BELLUSCI, nato a Plataci il 5 luglio 1940 e li

c o n d a n n a

al pagamento in favore dell'erario dei seguenti importi:

Petramala Franco Lucio ad € 3.120.112,47

(tremilionicentoventimilacentododici,47), oltre interessi dalla data della sentenza e spese di giudizio nella misura di euro * 907,71 *

* novecentosette/71 *.

Scalzo Antonio ad € 1.560.056,23

(unmilione cinquecentosessantamila seicentocinquante e tre,23), oltre interessi dalla data della sentenza e spese di giudizio nella misura di euro * 914,62 *

* novecentoquattordici/62 *.



Bellusci Daniele ad € 1.560.056,23

(unmilione cinquecento sessantamila zero cinquantasei,23), oltre interessi dalla data della sentenza e spese di giudizio nella misura di euro* 910,71 *

* novecentodieci/71.

a s s o l v e

dai fatti contestati Michele FAZZOLARI, nato a Cosenza il 5 novembre 1953, Vincenzo PRESTA, nato a Lago, il 5 agosto 1946, Michelino Marcelino SBARRA, nato a Fagnano Castello il 5 settembre 1957, Raffaele BOMBINO, nato a Cariati il 23 dicembre 1957, Raffaele RICCELLI, nato a Catanzaro il 15 febbraio 1958, Leonardo LIONE, nato a Cassano allo Ionio, il 30 settembre 1956, Flora ANDREOLI, nata a Cosenza, il 29 maggio 1956, Antonio PAOLINO, nato a Trebisacce il 18 gennaio 1958, Sebastiano MAUCERI, nato a Cosenza l'8 maggio 1955, e liquida in favore di ciascuno di essi, ai sensi dell'art.10-bis, comma 10, del D.L. 30 settembre 2005, n.203, convertito in Legge 2 dicembre 2005, n.248, e successive modifiche ed ai fini del relativo rimborso, da eseguirsi da parte della Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, gli onorari ed i diritti spettanti ai difensori nella misura di € 2.500,00 (duemilacinquecento,00), oltre IVA e C.P.A.

Così deciso in Catanzaro, nelle camere di consiglio del 12 giugno 2012 e del 10 luglio 2012.

L'ESTENSORE
f.to Quirino Lorelli

IL PRESIDENTE
f.to Luciano Coccoli

Depositata in Segreteria il 22/10/2012



Il Funzionario

f.to Dott.ssa Stefania Vasapollo