

**Sent. 3 giugno 2010, n. 1038**

**Gli illegittimi inquadramenti di persona determinano la responsabilità amministrativa degli organi che l'hanno disposta.**

**Ogni membro dell'organo cui sia imputabile l'illegittima nomina, assunzione, inquadramento e conferimento di incarico a persone prive dei requisiti di legge deve rispondere del danno alla finanza pubblica derivante dall'indebita erogazione, a personale non qualificato nei sensi di legge, di denaro della collettività.**

**Non precludono la condanna per danno alla finanza pubblica eventuali provvedimenti legislativi di sanatoria limitati all'impossibilità di pronunciare l'annullamento degli atti di inquadramento, come pure infruttuose azioni di recupero dall'esito incerto.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Michael Sciascia – Presidente f.f.

Gennaro di Cecilia – Primo referendario

Pasquale Fava – Referendario, estensore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 32806 (ex 101 EL) del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Regione Campania nei confronti di:

Giuseppe Albarella, Amelia Ardias Cortese, Armando de Rosa, Antonio Fantini e Roberto Minicucci, rapp.ti e dif.si dall'Avv. Giuseppe Palma presso il cui studio in Napoli, Via S. Maria in Portico, n. 3, sono elett.te dom.ti;

Giuseppe Caliendo, Luigi Coscia, Antonio e Vincenzo Piscitelli, Luigi Perrotta, Vincenzo Cioffi e Gaetano Soviero, rappr.ti e dif.si dall'Avv. Giuseppe Abbamonte, presso lo studio del quale, in Napoli, viale Gramsci n. 16, sono elett.te dom.ti;

Vittorio Gasparin, rapp.to e dif.so dall'Avv. Sergio Como, presso il quale è elett.te dom.to in Napoli al viale Gramsci n. 16;

Ernesto Mazzoni, rappr.to e dif.so anche disgiuntamente dagli Avv.ti Francesco Fratto e Vincenzo Giuffrè, presso i quali è elett.te dom.to in Napoli alla via del Parco Margherita, n. 3;

Gaetano Fasolino, rappr.to e dif.so dall'Avv.to Emidio della Pietra, ed elett.te dom.to presso lo studio dell'Avv. Antonio Orlando in Napoli, C.so Umberto I, n. 106;

Luca Melchionne, rappr.to e dif.so dall'Avv. Antonio Nardone presso il quale è elett.te dom.to in Napoli alla via Riviera di Chiaia 276;

Filippo Palma, costituito dom.to in Napoli alla Via Cilea n. 250 presso la Sig.ra Francesca Papaccioli;

Esterino Mallardo, costituito dom.to in Napoli alla Via Silvio Spaventa n. 9 c/o l'Avv. Vincenzo Neri D'Aniello;

Alfredo Pozzi, rappr.to e dif.so dall'Avv. Antonio Lamberti, presso il quale è elett.te dom.to in Napoli, Via San Pasquale a Chiaia 55;

Alfredo Vito e Iodice Carmine, rappr.ti e dif.si dagli Avv.ti Antonio, Alessandro ed Eduardo Romano, presso i quali sono elett.te dom.ti in Napoli alla via Trieste e Trento 48;

Gargiulo Salvatore, non costituito.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 10 maggio 2010, il Giudice Pasquale Fava (relatore ex decreto presidenziale di assegnazione del 10 aprile 2010).

Uditi nella medesima udienza il pubblico ministero, Sostituto procuratore generale Pierpaolo Grasso, e gli Avvocati Giuseppe Palma, Antonio Romano, Mario Mascolo per delega dell'Avv. Antonio Orlando e Arturo Testa per delega dell'Avv. Antonio Nardone.

## FATTO

### 1. La contestazioni della Procura

Con atto di citazione del 1° febbraio 1991 la Procura regionale ha citato in giudizio i Sig.ri Antonio Fantini, Esterino Mallardo, Giuseppe Albarella, Amelia Ardias Cortese, Armando de Rosa, Gaetano Fasolino, Salvatore Gargiulo, Vittorio Gasparin, Carmine Iodice, Ernesto Mazzoni, Roberto Minicucci, Alfredo Pozzi ed Alfredo Vito, in qualità di componenti della Giunta regionale della Campania (per aver approvato la delibera 24 aprile 1985, n. 3615), i Sig.ri Giuseppe Caliendo, Vincenzo Cioffi, Luigi Coscia, Luigi Perrotta, Antonio Piscitelli e Vincenzo Piscitelli, in qualità di membri del Comitato di gestione della USL 16 di Maddaloni (per aver approvato le delibere del 19 aprile 1985, n. 140 e del 6 luglio 1985, n. 278), il Sig. Gaetano Soviero, in qualità di coordinatore amministrativo della USL 16 (per aver dato parere favorevole alle menzionate delibere del comitato di gestione dell'USL 16), per sentirli condannare in solido al pagamento di L. 276.464.456 (cfr. prospetti di pagina 6, 7 e 8 dell'atto di citazione), oltre interessi, rivalutazione e spese di

giustizia, a titolo di danno erariale per la corresponsione, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1983 e il 31 dicembre 1991, di maggiori emolumenti retributivi dovuti ai provvedimenti di illegittimo inquadramento dirigenziale (livello XI) in favore dei Sig.ri Vittorio Acconcia e Giovanni Furno (personale di carriera amministrativa proveniente dall'ente soppresso INAM che era stato illegittimamente inquadrato dalle menzionate delibere nella qualifica dirigenziale di direttore amministrativo capo servizio livello XI, dovendo, per converso rivestire rispettivamente la qualifica di collaboratore coordinatore – VIII livello – e di vice direttore amministrativo – IX livello).

Con atto integrativo del 16 marzo 1994 sono stati convenuti in giudizio anche i Sig.ri Luca Melchionne e Filippo Palma, commissari *ad acta* della Regione Campania, per aver adottato le deliberazioni del 25 novembre 1993, n. 2 e 3, con cui si è rideterminata la posizione giuridica e funzionale dell'Acconcia e del Furno).

Con ulteriore atto integrativo del 16 marzo 1994 è stato, altresì, contestato l'ulteriore danno erariale derivante dall'esborso di altri L. 9.000.000 per indennità di partecipazione all'ufficio di direzione (art. 43 d.p.r. 761/1979), in quanto emolumento diverso dalla già considerata indennità di direzione (art. 41 d.p.r. 761/1979).

## 2. Le difese dei convenuti

2.1. Giuseppe Albarella, Amelia Ardias Cortese, Armando de Rosa, Antonio Fantini e Roberto Minicucci, hanno dedotto il difetto di giurisdizione della Corte nei confronti dei componenti della giunta regionale, la prescrizione quinquennale del diritto, l'infondatezza dell'azione per l'assenza di colpa, la

presenza di un errore scusabile, l'effetto sanante dell'art. 116 del D.p.r. 270/1987 (e del successivo art. 28 della legge 128/90) sugli illegittimi inquadramenti fino all'adozione dei provvedimenti governativi. Si è altresì invocata, in via subordinata, la necessità di tenere conto delle utilità conseguite dell'Amministrazione.

2.2. Giuseppe Caliendo, Luigi Coscia, Antonio e Vincenzo Piscitelli, Luigi Perrotta, Vincenzo Cioffi e Gaetano Soviero, hanno eccepito la prescrizione (le delibere sono del 1985 mentre la citazione è stata notificata nel marzo 1992), l'inesistenza del danno erariale (per l'avvenuto effettivo svolgimento delle funzioni), l'estensione del contraddittorio a tutti i membri del Co.re.co. che presero parte all'adozione del provvedimento di annullamento prot. 55369 del 21 novembre 1988, n. 957 della decisione dell'USL di recupero delle somme (il Co.re.co. ha ritenuto che il potere non fosse dell'Usl ma del Governo ex art. 116 del d.p.r. 270/1987) e, da ultimo hanno rilevato l'adeguamento dell'USL al deliberato regionale attraverso l'annullamento d'ufficio degli inquadramenti dell'Acconcia e del Furno (atto del commissario prefettizio del 15 aprile 1987, n. 44 di annullamento delle delibere n. 140 e 278/1985).

2.3. Vittorio Gasparin ha eccepito la prescrizione (le delibere sono del 1985 mentre la citazione è stata notificata nel marzo 1992), l'inesistenza del danno erariale (per l'avvenuto effettivo svolgimento delle funzioni), l'estensione del contraddittorio a tutti i membri del Co.re.co. che presero parte all'adozione del provvedimento di annullamento prot. 55369 del 21 novembre 1988, n. 957 della decisione dell'USL di recupero delle somme (il Co.re.co. ha

ritenuto che il potere non fosse dell'Usl ma del Governo ex art. 116 del d.p.r. 270/1987) e, da ultimo hanno rilevato l'adeguamento dell'USL al deliberato regionale attraverso l'annullamento d'ufficio degli inquadramenti dell'Acconcia e del Furno (atto del commissario prefettizio del 15 aprile 1987, n. 44 di annullamento delle delibere n. 140 e 278/1985).

2.4. Ernesto Mazzoni ha contestato la giurisdizione della Corte dei conti, l'esistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito contabile ed, in particolare, della colpa e del danno per intervenuto recupero (sotto quest'ultimo profilo non ha fornito alcuna dimostrazione).

2.5. L'Avv. Esterino Mallardo, quale procuratore di se stesso, ha eccepito la prescrizione dell'azione, l'assenza di colpa in considerazione dei contrasti interpretativi esistenti sul punto, l'inesistenza del danno erariale per l'avvenuto recupero e per la prestazione effettiva delle funzioni da parte dell'Acconcia e del Furno.

2.6. Gaetano Fasolino ha eccepito la prescrizione.

2.7. Luca Melchionne ha affermato la propria estraneità ai fatti causativi del danno erariale, considerato inesistente, ha invocato la nullità degli atti istruttori per carenza di una specifica denuncia di danno erariale (in applicazione della disciplina sopravvenuta ex art. 17, comma 30-ter d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito in l. 3 agosto 2009, n. 102, e modificato dal d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito in l. 3 ottobre 2009, n. 141), ha chiesto, in via subordinata, l'applicazione del potere riduttivo ed ha, infine, invocato l'efficacia extrapenale ex art. 652 c.p.p. della sentenza di assoluzione del

Tribunale di Santa Maria Capua a Vetere del 21 giugno 2000, n. 315/00 divenuta irrevocabile il 17 settembre 2000.

2.8. Filippo Palma, difeso personalmente, ha affermato la propria estraneità ai fatti causativi del danno erariale e chiesto, in via subordinata, l'applicazione del potere riduttivo.

2.9. Alfredo Pozzi ha eccepito la prescrizione del diritto di credito, l'inesistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito, invocando, in via subordinata, il potere riduttivo.

2.10. Alfredo Vito e Iodice Carmine hanno eccepito il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, l'inesistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'illecito contabile, l'incertezza normativa esistente all'epoca del deliberato regionale in contestazione, nonché il repentino annullamento regionale d'ufficio.

### 3. Svolgimento del processo

Dopo una serie di ordinanze istruttorie (ordinanze 13 settembre 1993, n.14; 5 luglio 1995, n. 30; 26 agosto 1997, n. 110), una decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione (del 7 novembre 1994, n. 9203), la Procura regionale, con istanza depositata il 26 giugno 2008 ha chiesto la prosecuzione del giudizio.

Con decreto del 30 giugno 2008, il Presidente della Sezione ha fissato l'udienza del 24 novembre 2009 per la discussione, udienza in cui il giudizio è stato rinviato al 9 febbraio 2010 e, successivamente, al 10 maggio 2010 per ulteriori approfondimento istruttori.

Durante il giudizio è intervenuto il decesso di Salvatore Gargiulo, Filippo Palma e Vittorio Gasparin.

La Procura ha dichiarato di non voler procedere nei confronti degli eredi.

## DIRITTO

1. Come già chiarito dalle Sezioni unite (Cass., sez. un., 7 novembre 1994, n. 9203, che, pronunciandosi su un regolamento preventivo sollevato nell'ambito di questo giudizio, ha sancito l'esistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei componenti della Giunta regionale Giuseppe Albarella, Amelia Ardias Cortese, Armando de Rosa, Antonio Fantini e Roberto Minicucci) sussiste la giurisdizione di questa Corte trattandosi di contestazioni relative alla responsabilità amministrativo-contabile dei convenuti (art. 1 l. 14 gennaio 1994, n. 20).

L'affermazione delle Sezioni unite può estendersi anche agli altri membri della Giunta regionale.

Del resto, la giurisdizione si determina in relazione allo stato di fatto e diritto esistente al momento della proposizione della domanda (art. 5 c.p.c.) a nulla rilevando le modifiche sopravvenute della disciplina che, secondo la giurisprudenza delle Sezioni unite, possono avere rilievo solo al fine di radicare una controversia proposta al giudice che ne fosse originariamente sfornito e che per effetto della disciplina sopravvenuta venisse identificato come (nuovo) titolare del relativo potere decisionale, atteso che la funzione dell'art. 5 c.p.c. è quella di favorire e non impedire la *perpetuatio iurisdictionis* (Cass., sez. un., 96/6231; 01/225; 02/2415).

Nel concreto va, peraltro, osservato che è improprio parlare di c.d. danno obliquo arrecato ad amministrazione diversa poiché, all'epoca dei fatti contestati, le USL non avevano alcuna personalità giuridica (l'entificazione è stata sancita da disposizioni sopravvenute irrilevanti ai fini della decisione) ma solo, al più, una mera soggettività giuridica.

2. I convenuti hanno eccepito la prescrizione del diritto di credito risarcitorio per danno erariale deducendo che il termine sarebbe quinquennale e che lo stesso sarebbe irrimediabilmente elaso in quanto le deliberazioni dell'USL censurate sono del 15 aprile e 6 luglio 1985 mentre la citazione è stata depositata l'8 marzo 1991.

L'eccezione è infondata in quanto, venendo in rilievo fattispecie di responsabilità c.d. gestionale realizzatesi nel vigore della disciplina previgente (rispetto alla riforma introdotta dall'art. 58 della legge 142/90), sulle quali sussisteva la giurisdizione del giudice contabile, il termine di prescrizione è pacificamente decennale. Secondo l'orientamento prevalente, difatti, per i fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della predetta legge il termine di prescrizione resta quello ordinario decennale di cui all'art. 2946 c.c., con la sola limitazione, derivante dallo *ius superveniens*, secondo cui detto termine, qualora non fosse scaduto al tempo dell'entrata in vigore della nuova normativa, non potrebbe comunque correre oltre i cinque anni successivi a tale data.

3. Va preliminarmente dichiarata l'estinzione del giudizio in relazione ai convenuti deceduti Filippo Palma, Salvatore Gargiulo e Vittorio Gasparin in considerazione dell'assenza di interesse della Procura a proseguire il giudizio nei confronti degli eredi.

3.1. Secondo la Procura il danno erariale deriverebbe dai provvedimenti adottati dalla Giunta regionale della Regione Campania - delibera del 24 aprile 1985, n. 3615 - (composta dai Sig.ri Antonio Fantini, Esterino Mallardo, Giuseppe Albarella, Amelia Ardias Cortese, Armando de Rosa, Gaetano Fasolino, Salvatore Gargiulo, Vittorio Gasparin, Carmine Iodice, Ernesto Mazzoni, Roberto Minicucci, Alfredo Pozzi ed Alfredo Vito) e dal comitato di gestione dell'USL 16 di Maddaloni - delibere del 19 aprile 1985, n. 140 e del 6 luglio 1985, n. 278 - (composto dai Sig.ri Sig.ri Giuseppe Caliendo, Vincenzo Cioffi, Luigi Coscia, Luigi Perrotta, Antonio Piscitelli e Vincenzo Piscitelli – con parere favorevole di Gaetano Soviero, coordinatore amministrativo) che, nella ricostruzione dell'attore, avrebbero determinato l'illegittimo inquadramento del Furno e dell'Acconcia.

3.2. Giova rilevare che la Procura ha convenuto in giudizio i soggetti che hanno adottato la delibera regionale 24 aprile 1985, n. 3615, sul presupposto che essa avesse dato causa alle delibere dell'USL di inquadramento di Vittorio Coccia e Giovanni Furno (delibere del 19 aprile e 6 luglio 1985, n. 140 e 278).

La circostanza è palesemente erronea in quanto, accanto all'oggetto delle predette delibere USL (*“Applicazione circolare n. 48 del 29/11/1984 della Regione Campania”*), dal preambolo motivazionale delle medesime emerge con evidenza che esse sono fondate su ben altri provvedimenti.

In particolare, l'USL nelle delibere di inquadramento ha richiamato la circolare regionale n. 48 del 29/11/1984, le delibere di giunta regionale del 10 maggio e 9 ottobre 1984, n. 3178 e 7227, le circolari della Presidenza del

Consiglio dei ministri /Dipartimento per la Funzione pubblica del 10 ottobre 1983, Prot. 7948, e del 4 aprile 1984, Prot. 1042.

La Procura ha, quindi, erroneamente ritenuto che le delibere USL avessero dato attuazione alla delibera di giunta n. 3615/1985 che, per converso, non è stata mai richiamata nei provvedimenti di inquadramento.

Del resto, la composizione della Giunta regionale che aveva proceduto all'adozione dei provvedimenti regionali indicati nel preambolo degli atti di inquadramento dell'USL era diversa ed, in ogni caso, tali atti non sono stati contestati dalla Procura.

Va, quindi, dichiarata l'infondatezza dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile in relazione ai membri della Giunta regionale anche perché la delibera 24 aprile 1985, n. 3615, è stata tempestivamente annullata (con effetto retroattivo) in sede di autotutela dalla Giunta regionale (deliberazione del 16 dicembre 1985, n. 7542), onde adeguarsi alla lettera n. 176544 del 14 novembre 1985 del Ministero del Tesoro.

3.3. Il danno, quindi, è esclusivamente riconducibile ai provvedimenti di inquadramento dell'USL n. 16.

Onde valutare l'illegittimità di questi ultimi e la colpa dei componenti del comitato di gestione della predetta USL giova fornire succinte indicazioni relative al quadro normativo esistente al momento del perfezionamento delle condotte contestate sul quale si è formata una granitica giurisprudenza contabile ed amministrativa.

La legge di riforma del parastato del 20 marzo 1975, n. 70, al fine di assicurare al rapporto d'impiego del personale degli enti pubblici non

economici una disciplina unitaria, improntata a criteri di efficienza e di omogeneizzazione di trattamento giuridico ed economico, ha sostituito all'ordinamento delle carriere, caratterizzato da una progressione per gradi gerarchici, una nuova organizzazione del personale articolata in qualifiche funzionali, all'interno di ciascuna delle quali è prevista solo una progressione economica, da realizzarsi a mezzo di classi di stipendio e di aumenti periodici.

La carriera direttiva è stata divisa in due tronconi, uno dei quali è confluito nella neoistituita area della dirigenza, l'altro nella nuova qualifica funzionale di collaboratore.

I direttori principali, superiori e centrali, in particolare, sono stati inquadrati, rispettivamente nelle qualifiche di dirigente superiore e dirigente generale.

I direttori, i consiglieri capo, i primi consiglieri e i consiglieri sono stati tutti accorpati nell'unitaria qualifica di collaboratore, differenziandosi fra di loro per classi di stipendio, attraverso l'equiparazione di queste ultime ai primi quattro gradi della soppressa carriera direttiva.

Con la riforma sanitaria del 23 dicembre 1978, n. 833, il personale degli enti soppressi è stato assegnato alle USL ed inquadrato nei ruoli nominativi regionali.

L'art. 64 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761, recante norme sullo stato giuridico del personale delle USL, ha disposto che l'inquadramento debba avvenire sulla base delle tabelle di equiparazione di cui all'allegato 2 le quali hanno previsto, fra l'altro, che ai dipendenti in possesso di laurea, che nell'Amministrazione di provenienza rivestissero la qualifica di collaboratore

da almeno dieci anni e svolgessero funzioni di coordinatore quanto meno al 31 dicembre 1979, sarebbe spettata la qualifica di vice direttore amministrativo.

Il predetto art. 64 ha, altresì, stabilito che l'inquadramento nei ruoli nominativi regionali del personale confluito nel servizio sanitario nazionale dai diversi comparti del pubblico impiego debba essere effettuato applicando le tabelle di equiparazione allegate allo stesso decreto delegato, cioè raffrontando le qualifiche funzionali rivestite nelle Amministrazioni di provenienza con quelle previste per il personale delle USL.

Il medesimo art. 64 ha anche disposto che le qualifiche, da assumere agli effetti del raffronto, debbano essere quelle rivestite dagli interessati alla data del 20 dicembre 1979 ed ha autorizzato il ricorso al criterio residuale dell'equipollenza solo in presenza di qualifiche atipiche, cioè non menzionate nelle suddette tabelle.

Dalla sequenza e dal contenuto dei provvedimenti risulta che, nel caso concreto che interessa l'inquadramento dell'Acconcia e del Furno, il danno erariale è derivato dalle deliberazioni del 19 aprile 1985, n. 140 e del 6 luglio 1985, n. 278 del comitato di gestione dell'USL 16 di Maddaloni che hanno attribuito ai predetti il livello XI.

La Procura ha chiarito che l'Acconcia era collaboratore coordinatore (qualifica di "direttore" con decorrenza 1 gennaio 1976) presso l'INAM e, in base alla tabella 2 del D.P.R. n. 761/1979, avrebbe dovuto essere inquadrato con decorrenza 19 febbraio 1979 nella posizione funzionale di collaboratore coordinatore (VIII livello, con decorrenza 1° gennaio 1983 – cfr. nota della

Ragioneria generale dello Stato dell'11 dicembre 1991 e le premesse della delibera dell'USL 16 di Maddaloni del 19 aprile 1985, n. 140).

Analogamente il Furno era in possesso della qualifica di “direttore” presso l'INAM con decorrenza 1° gennaio 1971 e, in base alla tabella 2 del D.P.R. n. 761/1979, avrebbe dovuto essere inquadrato, secondo parte attrice, nella posizione funzionale di vice direttore amministrativo (IX livello con decorrenza 1° gennaio 1983 - cfr. nota della Ragioneria generale dello Stato dell'11 dicembre 1991 e le premesse della delibera dell'USL n. 16 di Maddaloni del 6 luglio 1985, n. 278).

Entrambi rivestivano, quindi, secondo l'ordinamento della carriera amministrativa preesistente alla legge 70/1975 la qualifica di “direttori” (carriera amministrativa non dirigenziale), mentre le delibere dell'USL n. 16 di Maddaloni n. 140 e 278/1985 hanno riconosciuto loro la qualifica dirigenziale nei nuovi ruoli del personale del sistema sanitario nazionale (“direttore amministrativo capo servizio”).

A nulla vale eccepire che entrambe le delibere USL avrebbero richiamato la circolare regionale n. 48 del 29/11/1984, le delibere di giunta regionale del 10 maggio e 9 ottobre 1984, n. 3178 e 7227, le circolari della Presidenza del Consiglio dei ministri /Dipartimento per la Funzione pubblica del 10 ottobre 1983, Prot. 7948, e del 4 aprile 1984, Prot. 1042. Tali provvedimenti non imponevano l'attività di illegittimo inquadramento posta in essere dall'USL limitandosi a fissare principi e parametri ai quali si sarebbero dovute attenere che USL che, in ogni caso, non avrebbero comunque potuto violare le previsioni delle norme di legge applicabili.

Non può, quindi, discorrersi di colpa lieve, né di errore scusabile perché, come precisato dalla costante e granitica giurisprudenza amministrativa e contabile (*inter plures* Cons. Stato, Sez. I, 12 luglio 1985, n. 991/85 – inquadramenti regione Puglia; in termini Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 1989, n. 237; C. conti, Sez. II, 15 ottobre 1991, n. 316), il criterio dell’equipollenza avrebbe potuto essere utilizzato solo in presenza di carenze nelle tabelle di riferimento, lacune che nel concreto non esistevano.

Come affermato dalla giurisprudenza amministrativa, al fine dell’inquadramento nei ruoli del sistema sanitario nazionale (USL), invece, l’Amministrazione avrebbe dovuto considerare la qualifica effettivamente rivestita al 20 dicembre 1979 (così art. 64, u.c., D.P.R. 761/1979) risultando illegittimo sia il ricorso alle funzioni svolte, che il riferimento alle qualifiche abrogate dalla legge 70/1975 (sul punto Cons. Stato, Sez. I, 12 luglio 1985, n. 991/85 – inquadramenti regione Puglia; in termini Cons. Stato, Sez. IV, 12 aprile 1989, n. 237, pronuncia che si è interessata proprio della delibera della Regione Campania 24 aprile 1985, n. 3615 – tra le parti del giudizio figuravano, come rilevato dalla Procura nell’atto integrativo di citazione, anche l’Acconcia e il Furno).

L’illegittimità dell’inquadramento è stata evidenziata anche dalla circolare della ragioneria generale dello Stato del 14 novembre 1985, n. 176544, in conformità a quella telegrafica a firma congiunta del Ministro per la Funzione pubblica e del Ministro della Sanità del 29 marzo 1984 indirizzata ai Presidenti di tutte le Giunte regionali, a tutti gli assessori regionali alla sanità e a tutti i commissari di Governo nell’intero territorio della Repubblica per chiarire

l'interpretazione del precedente parere del Consiglio Sanitario Nazionale del 16 dicembre 1983, n. 53, che era stato, per converso, invocato nelle delibere regionali e nelle deliberazioni del 19 aprile 1985, n. 140 e del 6 luglio 1985, n. 278 del comitato di gestione dell'USL 16 di Maddaloni.

Ciò che è stato contestato dalla Procura è, quindi, l'attribuzione di un livello ed una qualifica dirigenziale a soggetti che nell'ordinamento di provenienza (INAM) avevano un livello di inquadramento di carriera amministrativa, applicando illegittimamente il criterio dell'equipollenza di cui all'art. 64, comma 1, D.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (che poteva essere utilizzato solo *“per il personale che rivest(iva) qualifiche non espressamente indicate nelle tabelle”* allegate al menzionato d.p.r.), in quanto le qualifiche dell'Acconcia e del Furno erano state espressamente contemplate nella tabella di corrispondenza dell'allegato 2 del d.p.r. 20 dicembre 1979, n. 761, rispettivamente alla voce *“collaboratori amministrativi”* (l'Acconcia) e *“direttori amministrativi”* (il Furno). In tal modo, come è stato già sancito, *“l'attribuzione della qualifica di “direttore amministrativo capo servizio” ai dipendenti del servizio sanitario nazionale che avessero conseguito la qualifica di “direttore” durante il servizio prestato presso gli enti pubblici disciolti dalla legge 70/75”* ha consentito *“il riconoscimento al personale proveniente dal settore del parastato di progressioni in carriera assolutamente non consentite”* (C. conti, Sez. II, 15 ottobre 1991, n. 316).

Come rilevato dalla Procura, la qualifica di direttore (non dirigente) dell'originario ordinamento INAM era la più bassa tra le qualifiche della carriera amministrativa (ex direttiva) degli originari ordinamenti in cui

compariva la parola “direttore” e corrispondeva in sostanza alla qualifica di direttore di sezione del vecchio ordinamento degli impiegati statali, non avendo nulla di apicale né quanto all’accesso, né quanto alle funzioni, al trattamento o alla posizione gerarchica.

Il mantenimento nella carriera amministrativa della vecchia qualifica di direttore di sezione è stato confermato sia dall’art. 5 del d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748 (che inquadra nella istituita dirigenza solo le qualifiche di direttore di divisione e le qualifiche superiori), che dall’art. 18 della legge 20 marzo 1975, n. 70 e dalle tabelle di equiparazione del d.p.r. 26 maggio 1976, n. 411 (che confermò la riserva della dirigenza ai soli direttori di divisione, ai direttori principali o ai direttori capo servizio e più alte qualifiche – cfr. pagine 11 e 12 della citazione).

L’inquadramento è, quindi, avvenuto in palese violazione del d.p.r. 20 dicembre 1979, n. 761, che ha dettato lo status giuridico del personale delle USL con le tabelle di equiparazione per il transito degli impiegati provenienti da altri enti, secondo le quali all’Acconcia si sarebbe dovuto attribuire la qualifica di collaboratore coordinatore (livello VIII) ed al Furno quella di vice direttore amministrativo (livello IX), poiché entrambi rivestivano presso l’INAM rispettivamente la qualifica di collaboratore coordinatore (dal 1° gennaio 1976), il primo, e la qualifica di direttore amministrativo (dal 1° febbraio 1977), il secondo.

Sulla vicenda si è anche pronunciata la magistratura amministrativa (TAR Campania, Sez. I, sentenza del 30 aprile 1987, n. 251, confermata dal Consiglio di Stato, con decisione del 12 aprile 1989, n. 237) e contabile (Corte

dei conti, Sez. II, 15 ottobre 1991, n. 316, riguardante la USL 1 di Ariano Irpino; Id., Sez. II, 3 dicembre 1991, n. 363, riguardante la USL 46 di Napoli) che ha riconosciuto l'illegittimità degli inquadramenti per l'impossibilità di ricorrere al criterio dell'equipollenza (cfr. pagina 8 della citazione e pagina 2 dell'istanza di rifissazione di udienza con nuove conclusioni depositata il 10 novembre 1993).

Del resto, la giurisprudenza contabile in materia di illegittimi inquadramenti è copiosa, costante e consolidata [C. conti, sez. II, 21 novembre 1988, n. 250, secondo la quale *“integra un'ipotesi di responsabilità amministrativa il comportamento dei componenti il Consiglio di amministrazione di un ente ospedaliero i quali, violando l'art. 64 del D.P.R. n. 761 del 1979, con atto deliberativo del 31 dicembre 1980, inquadrano con decorrenza 1 giugno 1980 nel primo livello dirigenziale alcuni dipendenti, con ciò precostituendo a favore del personale interessato una situazione di vantaggio in vista del successivo inquadramento nei ruoli regionali”*; C. conti, sez. I, 9 gennaio 1989, n. 6, che afferma *“la responsabilità amministrativa degli amministratori di istituto di ricovero a carattere scientifico per il danno conseguente ai maggiori esborsi derivati all'ente per inquadramenti disposti in violazione dei criteri di equiparazione contenuti nelle tabelle di cui al D.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 per il personale delle Unità sanitarie locali”* (fattispecie di inquadramento dei coadiutori amministrativi dei disciolti enti ospedalieri nel IX anziché nel VIII livello retributivo); C. conti, sez. II, 6 maggio 1996, n. 11 (*“in materia di illegittimi inquadramenti del personale la sanatoria introdotta dall'art. 116 del D.P.R. n. 270 del 1987 e dall'art. 28 della legge n. 128 del*

1990 opera esclusivamente quale impedimento all'annullamento degli inquadramenti illegittimi mentre non esclude l'azione risarcitoria per danno erariale derivante dai trattamenti economici concessi in violazione dell'art. 64 del D.P.R. n. 761 del 1979"); C. conti, sez II, 22 maggio 1996, n. 22 ("in sede di giudizio di responsabilità per danno all'Erario determinato da illegittimi inquadramenti di personale dipendente dagli ex enti ospedalieri, la sanatoria disposta dall'art. 116 del D.P.R. n. 270 del 1987 e dall'art. 28, comma secondo, della legge n. 128 del 1990, non rileva ai fini dell'eventuale esclusione dell'azione risarcitoria, valendo esclusivamente ad impedire l'annullamento degli inquadramenti medesimi"); C. conti, sez. II, 23 ottobre 1991, n. 323 ("ove, in sede di responsabilità amministrativa, si verta in materia di inquadramenti di personale decisi in mancanza di disponibilità finanziaria, il processo contabile non può essere sospeso in attesa di atti normativi del Governo, da adottare ai sensi dell'art. 116 del D.P.R. 20 maggio 1987 n. 270 (accordo collettivo per il personale della sanità per il triennio 1985/1987), in quanto detti provvedimenti non potrebbero in alcun caso comportare violazione dei principi e limiti contenuti nella legislazione primaria né tanto meno in quella costituzionale (art. 81, comma quarto, Cost.)"); C. conti, sez. Campania, 26 aprile 1993, n. 13 ("la norma di cui all'art. 116 del D.P.R. 20 maggio 1987 n. 270 che rinvia ai provvedimenti di competenza del Governo per quanto riguarda gli inquadramenti di personale U.S.L. successivi al D.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761 non opera una sanatoria degli stessi e delle connesse responsabilità amministrative ma afferma la possibilità per il governo stesso di intervenire alla trattativa ed all'approvazione degli accordi nazionali di lavoro per

*regolare gli effetti provocati, sul piano economico e di carriera, dagli illegittimi inquadramenti”)]*.

Né ad escludere la responsabilità amministrativo-contabile possono invocarsi gli interventi di sanatoria (legge 207/1985, art. 116 d.P.R. 270/1987, art. 28 l. 128/90) come exceptio dei convenuti.

Le menzionate disposizioni normative, difatti, non hanno attuato una sanatoria automatica (identificando i relativi presupposti e requisiti), ma hanno fatto rinvio a successivi ed eventuali provvedimenti da adottarsi dal Governo. Essi, in ogni caso, come evidenziato dalla giurisprudenza prevalente, non sarebbero stati comunque idonei ad escludere la responsabilità amministrativa delle persone fisiche che avessero posto in essere atti di illegittimo inquadramento (C. conti, sez. Campania, 26 aprile 1993, n. 13; sez. II, 22 maggio 1996, n. 22).

Né la responsabilità può essere esclusa, come invocato da taluni convenuti, dalle azioni di recupero del credito. Giova rilevare, invece, che il recupero delle somme indebitamente corrisposte dall'USL è stato paralizzato dalle impugnazioni spiegate dal Furna e dall'Acconcia contro il provvedimento del commissario straordinario prefettizio del 15 aprile 1987, n. 44 di annullamento delle delibere 140 e 278/1985. Le intricate vicende successive all'atto di illegittimo inquadramento dell'USL sono, tuttavia, irrilevanti ai fini della sussistenza dell'illecito contabile in quanto afferiscono solo alla fase esecutiva (rimborso delle somme erogate), come testimonia il *petitum* e la *causa petendi* delle pretese attivate nei ricorsi dell'Acconcia e del Furno che hanno determinato i provvedimenti di sospensione del recupero [deliberazioni

dell'amministratore straordinario dell'11 maggio 1993, n. 366 (Acconcia) e n. 368 (Furno) sulla base di favorevoli ordinanze cautelari del TAR Campania (prive di motivazione in punto di diritto)]. Il giudice contabile, difatti, può e deve pronunciare sentenza di accertamento e condanna per responsabilità amministrativo-contabile quantificando l'intero danno erariale cagionato da atti di illegittima gestione, atteso che l'eventuale parziale ristoro del danno (che non risulta essere stato comunque dimostrato dai convenuti che hanno sollevato la relativa eccezione; anzi il rapporto della Guardia di finanza del 7 marzo 1994, Prot. 41641, ha segnalato l'inesistenza di somme recuperate a causa di ostacoli legali frapposti dall'Acconcia e dal Furno) comporta, *in executivis*, solo una eventuale riduzione delle somme per cui dovrà essere attivata l'esecuzione della sentenza di condanna potendo la circostanza essere rappresentata anche con gli strumenti dell'opposizione al precetto o all'esecuzione innanzi all'A.G.O.

4. Le contestazioni mosse nei confronti dei commissari Luca Melchionne e Filippo Palma (quest'ultimo è deceduto) sono infondate.

L'atto integrativo depositato il 9 marzo 1994 è carente di ogni specifico addebito e si limita ad estendere loro il contraddittorio in relazione a fattispecie dannose cui i predetti commissari non hanno partecipato.

I medesimi hanno, difatti, soltanto rivisitato *ex post* la carriera dell'Acconcia e del Furno a distanza di circa 8 anni dai provvedimenti USL contestati ed in applicazione della disciplina sopravvenuta.

Gli atti dei commissari Melchionne e Palma del 29 novembre 1993, n. 2 (Acconcia) e 3 (Furno), difatti, si riferiscono a vicende successive a quelli dell'USL contestati.

Sotto questo profilo, quindi, l'azione va rigettata ex art. 2697 c.c. non avendo la Procura assolto all'onere della prova sulla medesima incombente.

5. Il danno è pari alle somme indebitamente corrisposte ai soggetti non aventi titolo all'inquadramento (L. 276.464.456 + L. 9.000.000 = € 147.430,09 – cfr. tabella pag. 6-8 dell'atto di citazione del 13 aprile 1991).

Visto che all'epoca dei fatti le USL erano prive di autonoma soggettività giuridica e venivano ricomprese nel bilancio regionale, il danno va risarcito in favore della Regione Campania.

Rigettando l'eccezione sollevata dai convenuti, non può essere riconosciuta alcuna utilità. L'attività prestata dal non avente titolo all'inquadramento non può, per definizione, essere del tipo e della qualità relativa al corrispondente livello di retribuzione dovuta *ex lege* ai legittimi appartenenti alla categoria di riferimento.

Del resto, la giurisprudenza amministrativa ha inquadrato nell'area delle nullità attivabili da qualunque interessato l'ipotesi simile della nomina di soggetti vincitori di pubblici concorsi privi dei requisiti di partecipazione richiesti dalla legge e dal bando (Cons. Stato, ad. plen., 29 febbraio 1992, n. 1 e 2).

In tali ipotesi, sotto il profilo contabile, ogni membro della commissione cui sia imputabile l'illegittima nomina, assunzione e conferimento di incarico a persone prive dei requisiti di legge deve rispondere del danno alla finanza pubblica derivante dall'indebita erogazione, a personale non qualificato nei sensi di legge, di denaro della collettività.

Tale danno (L. 276.464.456 + L. L. 9.000.000 = € 147.430,09) va ripartito, in parti eguali, tra i componenti del comitato di gestione dell'USL n. 16 di Maddaloni (ciascuno risponderà di una somma pari a € 23.343,09), attribuendo, peraltro, una quota pari al 5% del danno al coordinatore amministrativo Gaetano Soviero (€ 7.371,50).

6. L'illecito contabile ha natura di debito di valore.

Vanno, quindi, corrisposti interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento dell'illecito fino al giorno della pubblicazione della presente decisione secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass., sez. un., 17 febbraio 1995, n. 1712; Id., sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234).

7. Le spese di causa seguono la soccombenza, vengono poste a carico dei membri della giunta regionale e del comitato di gestione dell'USL n. 16, nonché del coordinatore amministrativo della predetta USL in parti eguali.

8. Sulle predette somme sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex. art. 1282, 1° co., c.c.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, definitivamente pronunciando sugli atti di citazione iscritti al n. 32806 del registro di segreteria, dichiara estinto il giudizio in relazione ai convenuti deceduti (Salvatore Gargiulo, Filippo Palma e Vittorio Gasparin), rigetta l'azione in relazione al commissario Luca Melchionne ed a tutti i componenti della Giunta regionale (Antonio Fantini, Esterino Mallardo, Giuseppe Albarella,

Amelia Ardias Cortese, Armando de Rosa, Gaetano Fasolino, Carmine Iodice, Ernesto Mazzoni, Roberto Minicucci, Alfredo Pozzi ed Alfredo Vito).

Condanna gli altri convenuti a pagare le somme di seguito indicate alla Regione Campania:

Giuseppe Caliendo: € 23.343,09,

Vincenzo Cioffi: € 23.343,09,

Luigi Coscia: € 23.343,09,

Luigi Perrotta: € 23.343,09,

Antonio Piscitelli: € 23.343,09,

Vincenzo Piscitelli: € 23.343,09,

Gaetano Soviero: € 7.371,50,

nonché, in parti eguali, le spese di giustizia liquidate complessivamente in € \_\_\_\_\_.

Sulle somme da corrispondersi alla Regione Campania sono dovuti gli interessi legali e la rivalutazione nella misura indicata in motivazione, nonché gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

Sulle spese di giustizia sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 10 maggio 2010.

L'estensore

Il Presidente f.f.

Pasquale Fava

Michael Sciascia

Depositata in segreteria il 3 giugno 2010

Il direttore della segreteria