

- STRAORDINARI
- STIPENDI art. 36



03/08/2009-75029 P
Palermo
POSTA NORMALE

AVVOCATURA DELLO STATO

B/M

Palermo, li _____

Risposta a nota

Partenza N. _____

10 AL 25
Dipartimento di Sanità
Inferiorità

Nella risposta citare la data e i numeri della presente.
L'Amm.ne dovrà altresì comunicare il proprio codice fiscale

Del 2.2.2009

Cons. 1453/09

N. 7/0342

OGGETTO: Servizio Urgenza Emergenza Sanitaria 118 - Servizio con
ambulanza svolto in convenzione con la C.R.I. - Problematica inerente
l'attività svolta, in plus orario, dagli autisti soccorritori

REGIONE SICILIANA
ASSESSORATO SANITÀ
POSTA IN ENTRATA

06 AGO 2009

ALL'ASS.TO REG.LE SANITÀ
DIP. PIAN. STRATEGICA
PIAZZA OTTAVIO ZUINO
PALERMO

REGIONE REGIONALE S
Dipartimento Sanità Regione Strate
Dipartimento Sanità Regione Strate
Serv. di Sanità Emergenza
del 18/08/2009

Con la nota in riferimenti codesto Assessorato chiede di conoscere se la convenzione vigente fra Assessorato e C.R.I. negli anni 2006/2008 consenta o meno il riconoscimento di costi del personale sostenuti dalla C.R.I. a titolo di compensi per lavoro straordinario.

La C.R.I. ha giustificato la richiesta di tali somme con la "relazione tecnica sulle dinamiche produttive ed economiche connesse al ricorso al lavoro supplementare e straordinario", di cui l'ing. Tramuto, funzionario di codesto Assessorato, ha fornito alla Scrivente copia per le vie brevi e che per chiarezza si restituisce in allegato alla presente nota (all. 1).

Dalla corposa documentazione fornita a riscontro delle richieste di chiarimenti formulate per le vie brevi dalla Scrivente risulta che la C.R.I. ha molte volte evidenziato a codesto Assessorato (oltre che alle Prefetture e ad altri uffici) la necessità ineludibile di ricorrere al lavoro straordinario al fine di garantire la continuità del servizio nei luoghi e nei tempi pattuiti in convenzione.

Risulta altresì che codesto Assessorato non ha indicato alcuna soluzione alternativa al ricorso al lavoro straordinario, né ha

autorizzato un'eventuale riduzione (quanto ai tempi di copertura e/o al numero delle postazioni) del servizio.

Peraltro nessun riconoscimento economico è stato finora disposto in favore della C.R.I., essendosi ritenuto (si veda da ultimo l'appunto di servizio 7.1.09 n. 7/0034 (all. 2) a firma dell'ing. Tramuto, della dott.ssa Cusmà e della dirigente generale dott.ssa Bullara) che *"nonostante le reiterate richieste della C.R.I. e delle OO.SS. la problematica inerente l'istituto dello straordinario, così come già in precedenza rappresentato, in atto non trova soluzione amministrativa, atteso che detto istituto non è contemplato nella convenzione vigente"*.

Rileva anzitutto la Scrivente che il lavoro straordinario costituisce (ove adeguatamente giustificato) una componente come le altre del costo del lavoro e che pertanto la sua remunerazione non presuppone di per sé una previsione espressa e specifica nella convenzione Regione - C.R.I., distinta ed ulteriore rispetto a quella che prevede l'accollo alla Regione, in termini onnicomprensivi, del costo del personale: (si veda l'art. 16 della convenzione-base 31.3.2001, che quantifica il costo del personale in £. 77.963.190.000 a fronte di una spesa complessiva di £. 84.915.476.000).

Non sembra pertanto che il rimborso degli oneri del personale collegati a prestazioni di lavoro straordinario possa essere negato alla C.R.I. sulla base della semplice constatazione dell'insussistenza di una previsione esplicita e specifica della convenzione sul punto.

Quanto detto però non esaurisce tutti gli aspetti del problema.

È infatti anche vero che la convenzione del 31.3.2001 (la cui impostazione non viene modificata dagli atti aggiuntivi successivamente sottoscritti dalle parti) contiene anche l'indicazione per ciascuna voce di costo rimborsabile dalla Regione (personale, servizio di trasporto terrestre, manutenzione sistemi e manutenzione straordinaria) di specifici importi, la cui valenza è in qualche misura oggettivamente ambigua.

Così infatti, in modo non facilmente riducibile a sicura coerenza, si esprimono le varie disposizioni della convenzione:

- 1) L'art. 16 primo comma della convenzione dispone che "per le spese relative al personale effettivamente impiegato nel servizio ai sensi della presente convenzione, ivi compreso quello di cui all'art. 8, all'inizio di ogni mese di servizio, l'Assessorato emetterà un titolo di spesa, comprensivo dei canoni di tutto il personale di cui agli articoli precedenti, per un importo complessivo fino ad un massimo (art. 13 commi 1.a e 3, art, 15) di £. 6.496.932.500".
- 2) Il comma 5 del medesimo art. 16 a sua volta dispone che "i costi annuali presuntivi, per i servizi di cui ai precedenti artt. 13, 14 e 15, al netto dell'I.V.A., se ed in quanto dovuta, secondo le indicazioni di cui ai precedenti commi 1, 2, 3 e 4 possono così riassumersi:
 - a) personale (art. 13 commi 1.a, 3.1 art. 15): £. 77.963.190.000".
 Si osserva al riguardo che l'importo "presuntivo" di £. 77.963.190.000 corrisponde a quello "massimo" mensile di £. 6.496.932.500 indicato al precedente primo comma moltiplicato per i dodici mesi dell'anno;
- 3) Il comma 3 della "norma transitoria" che chiude la convenzione (e che transitoria di fatto non appare) a sua volta dispone che "gli importi per costi, canoni e spese sono riportati nella presente convenzione in via di previsione e come ammontare massimo, ai fini della quantificazione della spesa; le liquidazioni e i pagamenti, invece, avranno riguardo a rimborsi di costi, canoni e spese effettivamente sostenuti in relazione ai tempi e alle modalità di attivazione delle postazioni e dei servizi, salvo conguaglio".

Le disposizioni citate, mentre rendono evidente che la Regione non rimborserà spese non effettivamente sostenute, ancorchè rientranti negli importi "presuntivi" indicati in convenzione, non è altrettanto chiara nell'opposta ipotesi di spese effettivamente sostenute ma eccedenti gli importi indicati in convenzione.

Il fatto che la "norma transitoria" citata parli di *"ammontare massimo, ai fini della quantificazione della spesa"* può far pensare che gli importi pattuiti rappresentino un tetto invalicabile e che eventuali conguagli possano avvenire solo a vantaggio della Regione.

È però anche vero che in tal modo si accollerebbe alla C.R.I. con riferimento alla voce "costo del personale", un "rischio d'impresa" molto elevato che appare assai difficilmente conciliabile sia con la natura di tale soggetto sia con la stessa struttura della convenzione, che quanto al personale è costruita in termini di rimborso di un costo fondamentalmente "rigido" e per converso "a priori" non del tutto prevedibile.

È anche da dire in proposito che quando l'Ispettorato Lavori Pubblici (con nota 30.3.2001 n. 690 -all. 3- espressamente richiamata nelle premesse della convenzione 31.3.2001) rese il suo parere tecnico sulla congruità dei costi previsti in convenzione, precisò esplicitamente *"di non dover esprimere alcun parere sul costo del personale"* osservando che esso *"è di difficile quantificazione a preventivo stante che nella determinazione dello stesso intervengono fattori variabili legati alla turnazione e/o sostituzione dei vari addetti"* e che *"inoltre al pagamento del personale si dovrà provvedere nel rispetto dei contratti collettivi di lavoro e delle norme che li regolano"*.

Come si vede, il parere dell'Assessorato LL.PP. pone sullo stesso piano, come elementi di imprevedibile variabilità del costo del personale, le *"necessità di turnazione e sostituzione dei vari addetti"* e le dinamiche della contrattazione collettiva.

Orbene, ai maggiori costi indotti da tali variabili per gli anni 2003/2005 codesto Assessorato ha dato soluzione con un "atto di definizione" stipulato il 27.6.2006 (all. 4), che ha riconosciuto alla C.R.I., in eccedenza alle previsioni "massime presuntive" della convenzione, un importo aggiuntivo per *"maggiori costi relativi al personale autista-soccorritore e alle spese generali"* di € 19.090.000,00=.

Anche se l'atto del 27.6.06 è stipulato in una logica in qualche misura transattiva (in quanto C.R.I. rinuncia ad alcune maggiori pretese) tuttavia non può negarsi che esso fornisce (alla luce dell'art. 1362 secondo comma cod. civ., per il quale *"per determinare la comune intenzione delle parti, si deve valutare il loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto"*) un ulteriore elemento a sfavore di un'interpretazione "rigida" del riferimento della norma transitoria della convenzione agli importi previsti in essa *"come ammontare massimo, ai fini della quantificazione della spesa"* e induce (unitamente alle altre considerazioni in precedenza svolte) a preferire un'interpretazione di tale clausola nel senso che la previsione dei costi (che rimane pur sempre una previsione, suscettibile di conguaglio in aumento come in diminuzione) è parametrata su un livello di spesa "massimo" in quanto correlato ad un funzionamento a pieno regime e pieno organico di tutte le postazioni previste, senza però che ciò possa a priori escludere il maturare di maggiori costi, in relazione a necessità oggettive ed impreviste.

Alla luce delle argomentazioni che precedono, nonché in considerazione dell'essenzialità e dell'esigenza assoluta di continuità del servizio pubblico 118, non si ritiene concretamente praticabile una linea -peraltro ad avviso della Scrivente, per le ragioni già esposte, di fondamento più che discutibile- che, negando alla C.R.I. il riconoscimento economico corrispondente al lavoro straordinario effettivamente prestato per esigenze oggettivamente giustificate, esponga l'Amministrazione regionale ad un contenzioso del quale non possono sfuggire gli enormi rischi non solo in termini economici non anche di continuità del servizio.

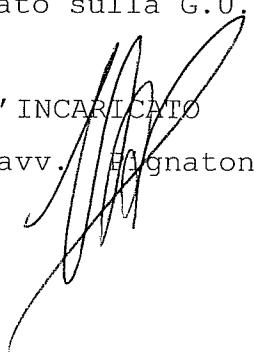
Poichè peraltro la previsione di un limite massimo di spesa è comunque contenuta nella convenzione (non modificata sul punto dagli atti aggiuntivi successivamente intervenuti) e tenuto conto dell'assai ingente ammontare degli importi a vario titolo richiesti dalla C.R.I., si suggerisce a codesto Assessorato di adottare, sulla base delle risultanze

dell'istruttoria che gli uffici competenti nell'appunto di servizio 7.1.09 n. 7/0034 comunicavano di aver già avviato, un atto convenzionale, comunque denominato, che preveda la corresponsione alla C.R.I. di quanto risulterà ad essa effettivamente dovuto (anche) a titolo di costo per lavoro straordinario -purchè oggettivamente giustificato- del personale ed individui la necessaria copertura finanziaria.

In relazione alla previsione dell'art. 21 comma 2 della convenzione-base del 31.3.2001, si rappresenta l'opportunità che sullo stipulando atto aggiuntivo venga acquisito il parere della competente Commissione Legislativa dell'A.R.S.

Infine si evidenzia che dalla relazione tecnica presentata dalla SISE a supporto delle richieste della C.R.I. risulta un sottodimensionamento degli organici che -ceteris paribus- rende non eventuale ma strutturale il sistematico ricorso al lavoro straordinario. Codesto Assessorato, pertanto, onde evitare il perpetuarsi di situazioni ambigue e patologiche ed il rischio di un vasto contenzioso, vorrà -nel contesto della complessiva ridefinizione del servizio attualmente in corso anche ai sensi dell'art. 24 L.r. 14.4.09 n. 5- individuare soluzioni idonee a prevenire la riproposizione del problema, nei modi che verranno ritenuti più vantaggiosi e conformi al pubblico interesse (si prende atto, del resto, che codesto Assessorato mostra di avere piena consapevolezza di tutto ciò ed ha già quanto meno iniziato ad individuare delle soluzioni, come dimostrato dal recente decreto 15.6.2009, pubblicato sulla G.U.R.S. n. 32 del 10.7.2009).

L' INCARICATO
(avv. Magnatone)



L'AVVOCATO DISTRETTUALE

