

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 20433 /104/11/2016 del 10 OTT. 2016 Pos. Coll. e Coord. n. 10

ASSESSORATO REGIONALE DELLA SALUTE
Dipartimento regionale per la pianificazione
strategica
Area 3- Affari giuridici
Servizio 1 Personale del S.S.R.
Palermo
(rif. nota 29/8/2016, n. 69395)

Oggetto: Fondazione Istituto "G. Giglio" di Cefalù: L.r. 11/06/2014, n. 13.

1. Con la nota in riferimento si rappresenta che l'articolo 13¹, comma 2, della legge

¹ L.R. N. 13/2014 - Articolo 13 Misure per il conseguimento di risparmi di spesa (7).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge si applicano, per l'Amministrazione regionale e per gli enti e gli organismi di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni, compresi gli enti del settore sanitario, nonché per le società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione, le disposizioni di cui all'articolo 8, commi 8 e 9, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66.

2. Al fine di conseguire risparmi di spesa attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica regionale nonché al fine della salvaguardia degli equilibri di bilancio, per il periodo 1° luglio 2014 - 31 dicembre 2016, i trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto o in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia, non possono superare il tetto di 160 migliaia di euro annui.

3. Lo stesso limite di cui al comma 2 si applica al trattamento economico annuo complessivo fiscale dei dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario. Il trattamento economico complessivo dei dipendenti, anche con qualifica dirigenziale, e dei titolari di contratti di lavoro degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della stessa Regione, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione, non può essere superiore a 100.000 euro annui lordi (6).

3-bis. I contratti vigenti che prevedano un trattamento complessivo annuo lordo superiore al limite di cui ai commi 2 e 3 sono rinegoziati entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. In caso di mancato accordo sulla rinegoziazione, si provvede alla risoluzione unilaterale dei contratti entro i successivi trenta giorni. La mancata attuazione delle disposizioni di cui al presente comma determina responsabilità per inadempimento e, nel caso di società o enti, la decadenza degli amministratori (5).

4. Sono in ogni caso fatte salve e confermate le disposizioni legislative, regolamentari e statutarie che prevedono limiti retributivi inferiori a quello previsto dai commi 2 e 3 del presente articolo. L'eventuale adeguamento annuale dei limiti retributivi di cui al presente articolo si applica solo in corrispondenza dei miglioramenti retributivi derivanti dalle procedure di contrattazione relative al contratto di appartenenza. Resta in ogni caso ferma l'applicazione della disposizione normativa contenuta nell'art. 31 della legge regionale 7 marzo 1997, n. 6.

5. Tale limite è comunque applicato, anche nel caso di cumulo con ulteriori indennità percepite e che gravano sul bilancio della Regione.

(5) Comma dapprima aggiunto dall' art. 13, comma 11, L.R. 17 marzo 2016, n. 3, a decorrere dal 18 marzo 2016 (ai sensi di quanto disposto dall' art. 76, comma 1 della stessa legge) e con applicabilità a decorrere dal 1° gennaio 2016, (ai sensi di quanto stabilito dall' art. 74, comma 2 della medesima legge) e poi così modificato dall' art. 14, comma 1, lettera b), L.R. 17 maggio 2016, n. 8, a decorrere dal 24 maggio 2016 (ai sensi di quanto stabilito dall' art. 32, comma 1 della medesima legge).

(6) Comma così modificato dall' art. 14, comma 1, lettera a), L.R. 17 maggio 2016, n. 8, a decorrere dal 24 maggio 2016 (ai sensi di quanto stabilito dall' art. 32, comma 1 della medesima legge).

(7) Vedi, anche, la Circ.Ass. 12 agosto 2014, n. 11.

regionale 11 giugno 2014, n.13, prevede che *“... per il periodo 1 luglio 2014 - 31 dicembre 2016, i trattamenti omnicomprensivi di pensione ... in tutto o in parte a carico dell'amministrazione regionale o del Fondo pensioni Sicilia, non possano superare il tetto di 160 migliaia di euro annui”*.

Il successivo comma 3, modificato dall'art.14 co.1 lett.a) della l.r. 17 maggio 2016, n.8, estende il suddetto limite di euro 160 mila *“al trattamento economico annuo complessivo fiscale dei dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario”*. Stabilisce inoltre, al secondo periodo, che *“il trattamento economico complessivo dei dipendenti ... degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione ... nonché degli Enti che, a qualunque titolo ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione, non può essere superiore a 100.000 euro annui lordi”*.

Il comma 3 bis, dispone che *“i contratti vigenti con un trattamento... superiore al limite suindicato sono rinegoziati entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge...”*. Ciò premesso, il richiedente riferisce che la Fondazione Giglio di Cefalù ha ritenuto di dover applicare al personale con qualifica dirigenziale medica le disposizioni di cui al succitato comma 3, secondo periodo, dell'art.13, e a tal fine con apposite comunicazioni ha proposto *“ai propri dipendenti la riduzione del compenso ad €. 100.000 per la parte eccedente, da attuare mediante modifica per accettazione del contratto di lavoro già sottoscritto, con l'avvertimento che la mancata adesione alla proposta unilaterale, comporterà la risoluzione del ... rapporto lavorativo”*.

La questione solleva dubbi interpretativi, in primo luogo *“in ordine alla corretta individuazione dei destinatari delle misure di risparmio di spesa dell'art. 13 comma 3 primo e secondo periodo; da ciò consegue in seconda battuta, a quale delle due categorie possa eventualmente rientrare il suddetto Istituto”*.

Il limite al trattamento economico annuo complessivo fiscale per i dipendenti, dirigenti e non, dell'Amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario, ad avviso del Richiedente, susciterebbe *“non poche perplessità posto che la norma, se ritenuta applicabile come sembra alle aziende e agli enti pubblici del servizio sanitario nazionale, finirebbe per invadere il campo delle attribuzioni riservato alla contrattazione collettiva nazionale”*.

Il successivo periodo – che fissa il trattamento economico complessivo dei dipendenti in € 100.000 – fa riferimento agli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, e in tal



sensu "occorre chiarire ... se l'art. 13 comma 3 possa applicarsi alla Fondazione Giglio di Cefalù, considerata la particolare natura giuridica della Fondazione, riconducibile nel novero delle persone giuridiche di diritto privato, disciplinate dal libro primo del codice civile".

Nell'ambito di problematica attinente l'applicabilità di altra legge regionale (la l.r. n. 25/2008 e ss.mm.ii.), "la direzione ... della Fondazione ha sostenuto la propria estraneità dall'ambito di operatività della medesima norma, sulla base della circostanza che non usufruisce di trasferimenti diretti dalla regione ma di una assegnazione di budget per remunerare le prestazioni rese; allo stesso modo ... ha ritenuto la Fondazione avente natura di persona giuridica di diritto privato, in cui la Regione non ha partecipazione totalitaria o maggioritaria".

Inoltre, questo Ufficio nel parere 24 novembre n. 36438/210.11.11 - reso per altra fattispecie - ha richiamato "il parere del CGA n. 976/06 che ha annoverato le Aziende sanitarie tra gli Enti di cui all'art. 1 della L.r. n. 10/1991, quali aziende dipendenti della Regione e/o comunque sottoposte al controllo, alla tutela e vigilanza della medesima".

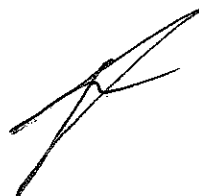
In base a quanto rappresentato si chiede l'avviso "in ordine all'esatta portata applicativa della sopra citata norma regionale, con particolare riferimento ai destinatari del comma 3 dell'art. 13 della l.r. 13/2014 e ss.mm.ii. che, in un caso, riguardano gli enti del settore sanitario e, nell'altro, gli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione e a qualunque titolo ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione".

Ciò consentirà a codesto Dipartimento "di fornire indicazioni alla Fondazione Istituto Giglio di Cefalù sulla legittimità delle modifiche contrattuali proposte".

2. L'art. 13 della l.r. 11 giugno 2014, n. 13, nel testo novellato dall'art. 13, comma 11, l.r. 8 aprile 2016, n. 3 (che ha inserito nel citato art. 13 il comma 3-bis) ha fissato un tetto massimo al trattamento economico e pensionistico dei dipendenti regionali e di altre categorie di dipendenti pubblici in ambito regionale.

Il tetto dei trattamenti pensionistici è previsto al comma 2, mentre quello del trattamento economico dei dipendenti in servizio è previsto al comma 3.

Il comma 3-bis, a sua volta, riguarda solo il trattamento economico dei dipendenti in servizio ed indica con quali modalità va applicata l'eventuale riduzione sui contratti vigenti.



Con l'art. 13, l.r. n. 13/2014, la Regione ha inteso adeguarsi all'art. 13² del D.L. n. 66/2014, peraltro fissando un tetto più basso di quello previsto dalla legge statale.

Il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana (C.G.A.) nel recente parere del 5 luglio 2016, n. 161 - in ordine al possibile dubbio di incostituzionalità che potrebbe profilarsi sulla disciplina legislativa regionale (soprattutto con riguardo alla violazione della tutela dell'affidamento e dei diritti quesiti, incidendo sui trattamenti retributivi in corso, e non solo su quelli nuovi) - rileva innanzitutto che *“si tratta dello stesso dubbio di costituzionalità che potrebbe porsi, e in modo più pregnante, per la disciplina statale del tetto retributivo”*.

La disciplina statale, prosegue il CGA *“è peraltro ben più incisiva di quella regionale, operando il tetto in via immediata e diretta per legge, e ... a regime..., ed ha ... operato un intervento ab esterno anche sui rapporti di impiego privatizzati, senza rimettere la fissazione del tetto ad una futura contrattazione, collettiva o individuale”*.

Ciò *“non ha impedito, sinora, di dare piena applicazione alla legge statale, ...salva una sua futura ed eventuale declaratoria di incostituzionalità”*. Ricorda, peraltro, che la giurisprudenza della Corte costituzionale *“non ha fissato un principio di automatica violazione della tutela dell'affidamento e dei diritti quesiti quando la legge interviene... a ridurre i trattamenti economici dei dipendenti pubblici, dovendosi verificare, alla luce dei parametri di ragionevolezza e del bilanciamento degli interessi in gioco, anche l'entità della riduzione; ... la sua prevedibilità, le contingenze che giustificano l'intervento; ... la*

² D.L. 24/4/2014, N. 66 - Art. 13 (Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate)

1. A decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. A decorrere dalla predetta data i riferimenti al limite retributivo di cui ai predetti articoli 23-bis e 23-ter contenuti in disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, si intendono sostituiti dal predetto importo. Sono in ogni caso fatti salvi gli eventuali limiti retributivi in vigore al 30 aprile 2014 determinati per effetto di apposite disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, qualora inferiori al limite fissato dal presente articolo. (50) (52)

2. All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 471, dopo le parole “autorità amministrative indipendenti” sono inserite le seguenti: “, con gli enti pubblici economici”;

b) al comma 472, dopo le parole “direzione e controllo” sono inserite le seguenti: “delle autorità amministrative indipendenti e”;

c) al comma 473, le parole “fatti salvi i compensi percepiti per prestazioni occasionali” sono sostituite dalle seguenti “ovvero di società partecipate in via diretta o indiretta dalle predette amministrazioni”. (52)

3. Le regioni provvedono ad adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nel termine ivi previsto. (52)

4. Ai fini dei trattamenti previdenziali, le riduzioni dei trattamenti retributivi conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo operano con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° maggio 2014. (52)

5. La Banca d'Italia, nella sua autonomia organizzativa e finanziaria, adegua il proprio ordinamento ai principi di cui al presente articolo.

5-bis. Le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, pubblicano nel proprio sito internet i dati completi relativi ai compensi percepiti da ciascun componente del consiglio di amministrazione in qualità di componente di organi di società ovvero di fondi controllati o partecipati dalle amministrazioni stesse. (51)

(50) Comma così modificato dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89.

(51) Comma aggiunto dalla legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89.

(52) La Corte costituzionale, con sentenza 9 giugno - 14 luglio 2015, n. 153 (Gazz. Uff. 22 luglio 2015, n. 29, 1^a Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, promossa in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 123, 117, terzo comma, 119 della Costituzione; ha dichiarato, inoltre, inammissibili le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, promosse in riferimento agli artt. 3, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost.

proporzione tra sacrificio imposto al privato ed esigenze pubbliche...”.

Venendo alla specifica fattispecie in esame, si osserva che la Fondazione Istituto San Raffaele G. Giglio di Cefalù, oggi Fondazione Istituto G. Giglio di Cefalù, è stata istituita il 17 gennaio del 2003 attraverso una *joint venture* tra la Regione Siciliana, il Comune di Cefalù, l'Azienda USL 6 di Palermo e la Fondazione San Raffaele del Monte Tabor di Milano.

Ha rappresentato uno dei primi modelli in Italia di sperimentazione pubblica-privata per la gestione di un ospedale pubblico, secondo quanto previsto dall'articolo 9 bis³ della legge n. 502 del 1992⁴.

E' stata costituita con l'obiettivo di trasformare l'ospedale *Giuseppe Giglio* in centro di eccellenza, di ricerca, di alta specializzazione a prevalenza oncologica ma non esclusiva, attraverso il trasferimento del *know-how* dal San Raffaele di Milano. Nata anche con lo scopo di ridurre la mobilità sanitaria passiva dalla Sicilia verso altre regioni.

In data 16.05.2012 l'Ospedale San Raffaele Milano ha comunicato il recesso della convenzione, ritenendosi di fatto conclusa la sperimentazione gestionale, e quest'ultima si è in effetti conclusa il 2 luglio del 2013, come da espressa deliberazione della Giunta Regionale (delibera n. 237).

Il 24 dicembre 2013 la Giunta Regionale ha approvato con delibera n. 409 le modifiche allo statuto della Fondazione, il cui presidente viene ora designato dal Presidente della Regione.

Gli attuali soci fondatori della Fondazione, che ha assunto la denominazione di "*Istituto G.*

³ D.L. N. 502/1992 – ART.9-bis. Sperimentazioni gestionali.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, autorizzano programmi di sperimentazione aventi a oggetto nuovi modelli gestionali che prevedano forme di collaborazione tra strutture del Servizio sanitario nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato (212).

2. Il programma di sperimentazione è adottato dalla regione o dalla provincia autonoma interessata, motivando le ragioni di convenienza economica del progetto gestionale, di miglioramento della qualità dell'assistenza e di coerenza con le previsioni del Piano sanitario regionale ed evidenziando altresì gli elementi di garanzia, con particolare riguardo ai seguenti criteri:

a) privilegiare nell'area del settore privato il coinvolgimento delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale individuate dall'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;

b) fissare limiti percentuali alla partecipazione di organismi privati in misura non superiore al quarantanove per cento;

c) prevedere forme idonee di limitazione alla facoltà di cessione della propria quota sociale nei confronti dei soggetti privati che partecipano alle sperimentazioni;

d) disciplinare le forme di risoluzione del rapporto contrattuale con privati che partecipano alla sperimentazione in caso di gravi inadempimenti agli obblighi contrattuali o di accertate esposizioni debitorie nei confronti di terzi;

e) definire partitamente i compiti, le funzioni e i rispettivi obblighi di tutti i soggetti pubblici e privati che partecipano alla sperimentazione gestionale, avendo cura di escludere in particolare il ricorso a forme contrattuali, di appalto o subappalto, nei confronti di terzi estranei alla convenzione di sperimentazione, per la fornitura di opere e servizi direttamente connessi all'assistenza alla persona;

f) individuare forme e modalità di pronta attuazione per la risoluzione della convenzione di sperimentazione e scioglimento degli organi societari in caso di mancato raggiungimento del risultato della avviata sperimentazione (213).

3. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, avvalendosi dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, verifica annualmente i risultati conseguiti sia sul piano economico sia su quello della qualità dei servizi, ivi comprese le forme di collaborazione in atto con soggetti privati per la gestione di compiti diretti di tutela della salute. Al termine del primo triennio di sperimentazione, sulla base dei risultati conseguiti, il Governo e le regioni adottano i provvedimenti conseguenti.

4. Al di fuori dei programmi di sperimentazione di cui al presente articolo, è fatto divieto alle aziende del Servizio sanitario nazionale di costituire società di capitali aventi per oggetto sociale lo svolgimento di compiti diretti di tutela della salute

4

Fonte sito istituzionale web Fondazione Istituto "G. Giglio"

Giglio di Cefalù", sono la: Regione Siciliana, Comune di Cefalù, Asp di Palermo, a cui si aggiungo i nuovi ARNAS Civico G. Di Cristina Benfratelli di Palermo e l'Azienda Ospedaliera Ospedali riuniti Villa Sofia - Cervello di Palermo.

La legge regionale n. 13/2014 in esame, ha esteso, come visto, il tetto di 160 migliaia di euro annui, previsto per i trattamenti di quiescenza "*al trattamento economico annuo complessivo fiscale dei dipendenti dell'Amministrazione regionale e degli enti del settore sanitario*".

Inoltre ha stabilito che il trattamento economico complessivo dei dipendenti degli enti sottoposti a controllo e vigilanza della Regione, delle società a totale o maggioritaria partecipazione della Regione, che svolgono l'attività esclusivamente con affidamenti diretti della stessa Regione, nonché degli enti che, a qualunque titolo, ricevono trasferimenti o contributi a carico del bilancio della Regione, non può essere superiore a 100.000 euro annui lordi.

Dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della suddetta legge regionale n. 13/2014, emerge che il tetto più elevato di 160 mila euro annui si applica non solo ai dipendenti e dirigenti dell'Amministrazione regionale, ma anche a quelli degli enti del settore sanitario, per i quali è stata introdotta espressamente una eccezione rispetto agli enti sottoposti a tutela e vigilanza della Regione (*cfr. resoconto parlamentare, seduta n. 331 del 3 maggio 2016, pagine 11-16 e pag. 49*).

Conseguentemente, se codesto Dipartimento ingloba la Fondazione Istituto "G. Giglio" di Cefalù tra gli enti del settore sanitario, le indicazioni da fornire dovranno essere nella direzione che porta all'applicazione del tetto di 160 mila euro al trattamento economico annuo complessivo fiscale per i dirigenti e dipendenti della stessa Fondazione.

A tal proposito - ferme restando come detto le valutazioni di esclusiva competenza del Dipartimento richiedente - diversi indicatori, quali l'attività di assistenza sanitaria svolta nell'ambito del servizio sanitario regionale, la spesa a carico del bilancio regionale (a prescindere dalle modalità con cui la stessa viene assegnata), gli enti e le istituzioni che partecipano quali soci fondatori, le modalità di nomina degli organi di rappresentanza, gestione e controllo, il ruolo rivestito dall'Istituto nella programmazione sanitaria regionale, sembrerebbero, ad avviso dello Scrivente, poter far rientrare la Fondazione suddetta (indipendentemente dalla sua natura giuridica di diritto privato) tra gli enti del settore sanitario.



Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

Ai sensi dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n.16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

Avv. Alessandra Di Salvo

Avv. Gianluigi Amico



L'AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romeo Palma)