

Regione siciliana

**Ufficio legislativo e legale**

Via Caltanissetta 2/e (Palazzo Florio)

90100 - Palermo - Tf. 091 6964806

Gruppo V /268.00.11

OGGETTO: Oneri per assenze dal servizio di dipendenti pubblici eletti in organi collegiali di enti locali - Normativa applicabile.

REGIONALE

ASSESSORATO

DELLA SANITA'

P A L E RM O

1. Con la lettera in riferimento codesto Assessorato pone all'Ufficio un quesito in tema di oneri per assenze dal servizio di dipendenti di aziende sanitarie eletti in organi collegiali di enti locali.

In particolare vien chiesto se -e in base a quale normativa- i predetti oneri siano a carico delle aziende di provenienza degli interessati ovvero degli enti dei cui organi gli stessi soggetti fanno parte.

Al riguardo vengono riferite nella richiesta di parere le due seguenti tesi.

a) quella dalla Presidenza del consiglio dei ministri (cfr. nota del 21 marzo 2000), secondo cui sarebbe applicabile alla fattispecie l'art. 24 quinto comma della legge 3 agosto 1999, n. 265, che pone in ogni caso le spese in questione "a carico dell'ente presso il quale i lavoratori dipendenti esercitano le funzioni pubbliche";

b) quella dall'Assessorato regionale degli enti locali (cfr. circolare 3 marzo 2000, n. 2), secondo cui dovrebbe farsi

riferimento all'art. 4 quinto comma della legge 27 dicembre 1985, n. 816, che attribuisce le predette spese agli enti amministrati dagli interessati solo nel caso di "lavoratori dipendenti da privati o da soggetti pubblici economici". E ciò perchè il citato art. 4, sebbene abrogato dall'art. 28 della legge n. 265/1999, ed implicitamente dall'art. 24 della stessa legge, a differenza di quest'ultimo, risulta recepito dalla Regione con la l.r. 24 giugno 1986, n. 31.

Nessuna preferenza viene espressa nella richiesta di parere circa le due tesi sopra riassunte.

2. Va preliminarmente ricordato, a integrazione della normativa fin qui richiamata, quanto segue:

a) il quinto comma dell'art. 24 della legge n. 265/1999 risulta da un lato compreso tra le disposizioni abrogate dall'art. 274 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dall'altro trasfuso -per quanto qui interessa senza variazioni- nell'art. 80 dello stesso decreto legislativo;

b) il contenuto di quest'ultima norma statale appare a sua volta sostanzialmente ribadito, in sede regionale, dall'art. 20 quinto comma della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30 (Norme sull'ordinamento degli enti locali);

c) lo stesso art. 80 del D .Lgs. n. 267/2000 è stato recentemente modificato dall'art. 2 bis del decreto legge 27 dicembre 2000, n. 392 (convertito con legge 28 febbraio 2001, n. 26, recante "Disposizioni urgenti in materia di enti locali), il quale, come già l'art. 4 quinto comma della legge n. 816/1985, torna a porre gli oneri in oggetto a carico degli enti dei cui collegi gli interessati fanno parte solo ove trattisi di "lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici".

Per effetto delle accennate vicende legislative il problema in esame, in sè circoscritto al rilevato contrasto tra l'art. 24 quinto comma della legge n. 265/1999 (allora vigente) e l'art. 4 quinto comma della legge n. 816/1985 recepito nell'ordinamento regionale, assume una palese

valenza attuale; atteso che lo stesso contrasto si pone oggi, in senso esattamente inverso a quello rappresentato allo Scrivente, tra l'art. 2 bis del D.L. n. 392/2000 non recepito dalla Regione e l'art. 20 quinto comma della l.r. n. 30/2000.

In entrambi i casi, dunque, trattasi di accertare come va risolta l'eventuale difformità di contenuti tra legge statale e leggi regionale in materia - nella fattispecie ordinamento degli enti locali- devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione; vale a dire quale delle due norme in contrasto deve considerarsi in questo caso prevalente.

3. I rapporti tra la legislazione esclusiva della Regione siciliana e la legislazione dello Stato hanno formato oggetto di varie pronunzie della Corte costituzionale (cfr. per tutte sent. n. 165 del 1973), dalle quali può evincersi il principio, "concordemente affermato nella giurisprudenza, secondo il quale, anche nelle materie indicate nell'art. 14 st. reg. sic., trovano applicazione le leggi dello Stato, tanto anteriori quanto posteriori alla istituzione delle Regioni, compresa quindi anche la Sicilia, fino a quando la Regione stessa non si sia avvalsa della potestà legislativa ad essa attribuita". Dal che deriva, ovviamente, che ove la Regione abbia invece "in base e nei limiti della riconosciuta potestà, emanato proprie norme legislative", queste ultime prevalgono sulla legislazione statale.

A ciò va aggiunto -come può pure evincersi dalla citata giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina -in primo luogo che le leggi statali, ove applicabili- nel senso appena chiarito, "hanno efficacia di pieno diritto nel territorio della Sicilia senza che occorra un atto di recezione da parte dell'organo legislativo della Regione"; e in secondo luogo che l'esercizio della potestà legislativa esclusiva regionale non esclude, ma anzi implica, oltre al rispetto dei limiti cui è soggetta anche tale potestà, l'adeguamento alla normativa statale del settore, segnatamente nel caso in cui questa introduca principi innovatori che interessino la "parità di trattamento dei

cittadini"; vale a dire principi assimilabili a riforme che trascendano gli interessi specificamente regionali (cfr. in questo senso: Enc. dir., voce "Regione Sicilia", pag.5).

Applicando ora alla fattispecie l'orientamento giurisprudenziale e dottrinario sopra riassunto, può agevolmente concludersi, sia nell'attuale panorama legislativo che con riguardo al tempo a cui il parere si riferisce, per la prevalenza delle disposizioni regionali interessate (art. 4 quinto comma della legge n. 816/1985 fatto proprio dalla Regione con la l.r. n. 31/1986 e oggi art. 20 quinto comma della l.r. n. 30/2000); e ciò in quanto l'esistenza stessa di tali norme -il fatto cioè che sia stata in entrambi i casi esercitata la potestà legislativa regionale de qua è, come si è visto, sufficiente ad escludere l'applicabilità alla fattispecie delle corrispondenti e difformi disposizioni statali (art. 24 quinto comma della legge n. 265/1999 e oggi art. 80 del D.Lgs. n. 267/2000, come modificato dall'art. 2 bis del D.L. n. 392/2000). Conclusione questa che trova peraltro una conferma testuale specifica negli articoli 28, settimo comma della legge n. 265/1999 e 1 secondo comma del D.Lgs. n. 267/2000, con i quali i due provvedimenti sostanzialmente si autoescludono dall'ordinamento giuridico della Sicilia in quanto regione a statuto speciale; risolvendo con ciò in radice la questione della relativa applicazione automatica nel territorio regionale.

E' infine appena il caso di osservare che la considerazione da ultimo formulata rende altresì superfluo accertare se le due norme statali interessate pongano principi tali da imporsi anche alla competenza legislativa regionale esclusiva. Dal che, del resto, non deriverebbe, come si è detto, che l'opportunità di un adeguamento, ovviamente sempre legislativo, del nostro ordinamento ai predetti principi.

4. L'iter logico fin qui seguito porta, concretamente, a risultati diversi in rapporto al periodo preso in considerazione. Ed infatti, mentre attualmente il problema posto all'Ufficio non sussiste, essendo gli oneri in oggetto, ai sensi dell'art. 20 quinto comma della l.r. n.

lavoratori dipendenti esercitano le funzioni pubbliche , tale soluzione, sotto l'impero della l.r. n. 31/1986 (vigente al tempo della richiesta di parere) era valida solo per i "lavoratori dipendenti da privati o da soggetti pubblici economici"; atteso che l'art. 4 quinto comma della legge n. 816/1985, recepito dalla citata l.r. n. 31/1985, poneva quest'ultima distinzione. Per cui, con riferimento a quel tempo, occorre chiarire se la definizione di "soggetto pubblico economico" si attagli o meno alle aziende sanitarie.

Al riguardo va subito detto che secondo un'autorevole dottrina (cfr. Cassese, "Trattato di diritto amministrativo", Giuffrè 2000, pag. 428 ss.), sebbene il nuovo assetto delle USL nascente dalle riforme introdotte dai decreti legislativi 30 dicembre 1992, n. 502, 7 dicembre 1993, n. 517 e 19 giugno 1999, n. 229 -in particolare la personalità giuridica pubblica, l'aziendalizzazione e l'autonomia imprenditoriale- sembri "indice della volontà legislativa di attribuire alla USL natura di ente pubblico economico", per altro verso, "rispetto a questo tipo di enti, la USL difetta del requisito fondamentale della disciplina pienamente privatistica del personale; inoltre, resta tuttora difficile ridurre entro schemi strettamente economico-produttivi la multiforme attività delle USL, sia per la perdurante rilevanza delle funzioni pubblicistiche che per il carattere eminentemente sociale del servizio sanitario". Senza dire che "l'aziendalizzazione appare, per tanti aspetti, più proclamata che reale, se si considera l'analiticità della disciplina pubblicistica cui resta comunque soggetta l'organizzazione e l'azione dell'ente in questione". Osservazioni queste che confermano come la natura di ente pubblico economico della USL, già per lo più negata dalla dottrina prima della riforma del 1999, non possa essere neanche oggi, dopo quest'ultima riforma, univocamente affermata.

Per conseguenza si è dell'avviso che nel sistema vigente al tempo cui il quesito si riferisce, gli oneri di cui trattasi dovessero restare a carico degli enti di

provenienza degli interessati.

Sul punto da ultimo trattato, comunque, si suggerisce di acquisire l'orientamento dei competenti organi dello Stato, atteso che la questione dell'eventuale natura di enti pubblici economici delle USL va ovviamente risolta in modo uniforme in tutto il territorio nazionale.

* * * * *

Ai sensi dell'art. 15, secondo comma del D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12 lo Scrivente acconsente sin d'ora all'accesso presso codesta Amministrazione al presente parere da parte di eventuali soggetti richiedenti.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, 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 "FONS".

Regione Siciliana - Ufficio legislativo e legale

Ogni diritto riservato. Qualunque riproduzione, memorizzazione, archiviazione in sistemi di ricerca, anche parziale, con qualunque mezzo, è vietata se non autorizzata.

All rights reserved. Part of these acts may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, only with the prior permission.

**Ideazione grafica e programmi di trasposizione © 1998-2002 Avv. Michele Arcadipane
Trasposizione e classificazione curata da Avv. Francesca Spedale**
