

Prot. n. CCU/7  
Roma, 8 gennaio 2022

All'Avvocatura Generale dello Stato  
[segreteria.particolare@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:segreteria.particolare@mailcert.avvocaturastato.it)

Al Responsabile della Sezione VII  
Avv. **Gabriella D'AVANZO**  
[gabriella.davanzo@avvocaturastato.it](mailto:gabriella.davanzo@avvocaturastato.it)

Al Procuratore  
Dott.ssa **Eleonora PALMA**  
[eleonora.palma@avvocaturastato.it](mailto:eleonora.palma@avvocaturastato.it)

e p.c. All'ARAN  
[protocollo@pec.aranagenzia.it](mailto:protocollo@pec.aranagenzia.it)

Al Ministero dell'Università e della Ricerca  
[mur.gabinetto@postacert.istruzione.it](mailto:mur.gabinetto@postacert.istruzione.it)  
[dgfis@postacert.istruzione.it](mailto:dgfis@postacert.istruzione.it)

Alla Rettrice della Sapienza Università di Roma  
[rettricesapienza@uniroma1.it](mailto:rettricesapienza@uniroma1.it)

Al Direttore Generale dell'AOU Umberto I  
[protocollo@pec.policlinicoumberto1.it](mailto:protocollo@pec.policlinicoumberto1.it)

**OGGETTO:** - Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Umberto I - Richiesta parere -.

La scriventi Segreterie Nazionale delle OO.SS. **FLC-CGIL, FSUR CISL - Università, UIL Scuola RUA, Fgu GILDA e SNALS Confsal**, sono venute a conoscenza dai propri terminali associativi della nota prot. n.24198 del 24.06.2021 con la quale l'AOU Policlinico Umberto I ha sottoposto a codesta Avvocatura i seguenti due quesiti:

1) con riferimento alla contrattazione integrativa *“qual é la corretta composizione della delegazione trattante di parte sindacale tale da legittimare gli accordi che la stessa potrà siglare con quella di parte pubblica” ... e .... “nello specifico se possa o debba essere tavolo unico, o al contrario due tavoli separati ...”*

2) con riferimento ai fondi per la contrattazione integrativa *“... qual é la corretta gestione dei fondi al fine di capire se possano o debbano essere uniti ....”*

Dagli atti prodotti successivamente dall'Azienda, si desume che codesta Avvocatura abbia correttamente rimesso la risposta al giudizio dell'ARAN a cui la presente é inviata per l'opportuna conoscenza.

La vicenda sottesa alla suddetta richiesta cela una serie di criticità che fanno emergere l'adozione da parte dell'AOU di atti non conformi al quadro normativo nel tempo vigente, per cui si dibatte attualmente di ipotesi che non dovrebbero esistere e che richiedono un intervento che possa ricondurre le problematiche determinatesi nel solco della norma.

E' accaduto, infatti, che l'AOU Policlinico Umberto I ha reclutato nel corso del tempo personale a cui è stato applicato un CCNL diverso da quello previsto dalle norme che disciplinano il Pubblico Impiego e, pertanto, attualmente si trovano ad operare nella stessa Azienda unità di personale destinatarie di disposizioni contrattuali diverse con tutte le criticità conseguenti tra cui anche quelle legate alla contrattazione integrativa.

Tale circostanza è stata più volte rappresentata all'AOU che, tuttavia, ha preferito continuare a seguire un percorso a nostro avviso irto di ostacoli, per poi vedersi costretta a porre quesiti che non possono che avere una unica soluzione tenuto conto del quadro normativo nel tempo vigente.

Bisogna precisare, inoltre, che i suddetti quesiti sono stati posti più volte all'ARAN che ha regolarmente risposto ma, purtroppo, l'Azienda non si è mai uniformata a quanto rappresentato dall'Agenzia, giungendo oggi a richiedere un parere anche a codesta Avvocatura, sperando (probabilmente) di ottenere una indicazione più gradita rispetto a quanto ottenuto in passato.

Si ritiene, pertanto, opportuno precisare quanto segue al fine di chiarire la spiacevole vicenda venutasi a creare presso l'AOU Policlinico Umberto I, già affrontata, peraltro, in modo esaustivo dall'Avvocatura dello Stato di Palermo il 30 luglio 2004 con Cons. n.342/2004 con riferimento alle tre AOU ex Policlinici Universitari della Regione Sicilia, ma recentemente oggetto anche di un ulteriore parere dell'ARAN formulato con nota prot.n. PG\_2021\_0058825\_0004030-2021 in risposta ad una richiesta avanzata dall'Università degli Studi di Napoli Federico II in ordine alla propria Azienda (anch'essa AOU di cui all'art.2, comma 2, lettera a) del dlgs. n.517/99) e, infine, attenzionata anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ispettorato per la Pubblica Amministrazione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica con nota n.47598 del 19.07..2021 riferita all'AOU Federico II e all'AOU Luigi Vanvitelli (entrambe Aziende Ospedaliere Universitarie di cui all'art.2, comma 2, lettera a) del DLgs n..517/99)..

Innanzitutto è necessario chiarire che un aspetto peculiare del Sistema Universitario è rappresentato dall'attività svolta dalle ex Facoltà di Medicina e Chirurgia finalizzata alla formazione delle figure professionali sanitarie necessarie per la tutela della salute pubblica (medici, odontoiatri, infermieri, ostetriche, tecnici di radiologia medica, tecnici di laboratorio biomedico, fisioterapisti, ecc.).

Per una qualificata formazione delle suddette figure professionali sanitarie, risulta indispensabile la pratica clinica su degenti e, pertanto, l'attività assistenziale esercitata nelle Facoltà di Medicina e Chirurgia, assume carattere di imprescindibilità come sancito più volte anche dalla Corte Costituzionale.

Tale assunto ha giustificato, nel tempo, la creazione di particolari strutture di pratica clinica, come il Policlinico Umberto I, che avessero quale principale compito quello di supportare le attività di didattica e di ricerca svolte presso le Facoltà Mediche delle Università italiane.

L'Umberto I è il primo di circa una decina di Policlinici Universitari istituiti e gestiti direttamente dalle Università, successivamente costituiti in Aziende Speciali a seguito dell'emanazione del D.Lgs. n.517/99, lex specialis intervenuta a disciplinare i rapporti fra Servizio Sanitario Nazionale e l'Università a norma dell'articolo 6 della Legge 30 novembre 1998, n. 419, sostituendo le previgenti disposizioni recate dall'art.6 del DLgs. n.502/92.

Precisamente l'Umberto I è un'Azienda Ospedaliera Integrata con il Servizio Sanitario Nazionale costituita dall'Università degli Studi di Roma "Sapienza" in seguito alla trasformazione del proprio Policlinico a gestione diretta, rientrante, pertanto, tra le AOU di cui all'art.2, comma 2, lettera a) del D.lgs. n.517/99.

Il suddetto decreto legislativo ha previsto, infatti, che la collaborazione fra Servizio Sanitario Nazionale e Università, si realizza attraverso Aziende Ospedaliero-Universitarie, aventi autonoma personalità giuridica.

Le Aziende Ospedaliero-Universitarie si sarebbero dovute articolare, in via sperimentale, in due tipologie organizzative:

1) le Aziende costituite in seguito alla trasformazione dei Policlinici Universitari a gestione diretta, denominate Aziende Ospedaliere Universitarie integrate con il Servizio Sanitario Nazionale - art. 2, comma 2, lettera a) del DLgs. n.517/99;

2) le Aziende costituite mediante trasformazione dei presidi ospedalieri nei quali insiste la prevalenza del corso di laurea in Medicina e Chirurgia, anche operanti in strutture di pertinenza dell'Università, denominate Aziende Ospedaliere integrate con l'Università - art. 2, comma 2, lettera b) del DLgs. n.517/99 (le c.d. Aziende miste).

L'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n.517/99 prevedeva, altresì, che trascorso il quadriennio di sperimentazione, i due modelli di aziende dovessero dar vita a una unica tipologia organizzativa denominata Azienda Ospedaliero-Universitaria, lasciando però indefinito l'assetto finale della futura Azienda a cui si sarebbe dovuta applicare la disciplina speciale del D.Lgs. n.517/99 e solo per le parti espressamente richiamate dal predetto decreto, quella recata dal DLgs. n.502/92 e s.m.i. Non vi sarebbe stata, quindi, una assimilazione delle prime alle seconde come erroneamente ritenuto da qualcuno che ha travisato la norma.

Il predetto modello unico di Azienda doveva essere configurato al termine del periodo di sperimentazione, valutati i risultati ottenuti dalla sperimentazione stessa, attraverso un "atto di indirizzo e coordinamento del Governo emanato ai sensi dell'art.8 della Legge 15 marzo 1997, n.59, su proposta dei Ministri della Sanità e dell'Università, della ricerca scientifica e tecnologica e, ove necessario, con apposito provvedimento legislativo".

Tale atto di indirizzo, tuttavia, non è stato emanato, tantomeno sono stati valutati i risultati della sperimentazione mentre è intervenuto l'atto di indirizzo e coordinamento del Governo, il DPCM 24.05.2001, recante le "Linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra Regioni e Università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle Università nel quadro della programmazione nazionale e regionale" previsto dall'art. 1, comma 2, del DLgs. n.517/99, che costituisce, unitamente al DLgs. n.517/99 l'attuale riferimento normativo per la definizione delle predette intese, in attesa della emanazione dello schema-tipo delle convenzioni al quale dovranno attenersi le Università e le Regioni per regolare i rapporti in materia di attività sanitarie svolte per conto del Servizio Sanitario Nazionale, in attuazione delle previsioni di cui all'art.6, comma 13, della Legge di riforma dell'Università n.240/2010.

E', infatti, la Legge di riforma dell'Università, c.d. Legge Gelmini, che é intervenuta nuovamente sulla materia per dare ordine a una applicazione disomogenea del D.Lgs. n.517/99, conseguente alla modifica del titolo V della Costituzione e alle criticità emerse in seguito al conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni che ha condotto alcune di queste a ritenere di potersi sostituire al Legislatore nazionale per la disciplina generale dei rapporti tra Servizio Sanitario e Università, con consequenziale nocumento per le attività degli Atenei.

Pur essendo trascorso il periodo della sperimentazione previsto dal DLgs n.517/99, allo stato permane, dunque, ancora una distinzione tra le Aziende istituite in seguito alla trasformazione dei Policlinici Universitari a gestione diretta, denominate Aziende Ospedaliere Universitarie integrate con il SSN (c.d. di tipo a) e le Aziende costituite mediante trasformazione dei presidi ospedalieri nei quali insiste la prevalenza del corso di laurea in Medicina e Chirurgia, denominate Aziende Ospedaliere integrate con l'Università (c.d. di tipo b), in attesa dell'attuazione dei richiamati interventi normativi.

Circostanza che rileva inequivocabilmente per l'individuazione della disciplina collettiva applicabile al personale operante presso le AOU ex Policlinici Universitari.

A norma dell'art.7 del D.Lgs. n.517/99, al sostegno economico-finanziario delle attività svolte dalle predette Aziende concorrono risorse messe a disposizione sia dall'Università sia dal Fondo sanitario regionale. Alle attività correnti concorrono le Università con l'apporto di personale docente e non docente e di beni mobili ed immobili, sia le Regioni mediante il corrispettivo dell'attività svolta secondo l'ammontare globale predefinito di cui all'articolo 8-sexies del decreto legislativo n. 502/92, previa definizione degli accordi di cui all'articolo 8-quinquies del medesimo decreto legislativo.

In pratica le Università concorrono con l'apporto di personale e beni mobili e immobili e le Regioni con un finanziamento che corrisponde alla valorizzazione delle attività assistenziali prodotte dalle proprie Aziende per il Servizio Sanitario Regionale. Per questo motivo nelle AOU opera personale universitario in convenzione con il Servizio Sanitario Regionale a cui si applica, relativamente alla componente non docente assoggettata al processo di contrattualizzazione ex DLgs. n.29/93, il CCNL Istruzione e Ricerca e l'art.31 del DPR 761/79.

Tuttavia eventuali esigenze di personale non coperte dalla dotazione di personale apportata dall'Ateneo possono essere soddisfatte con il reclutamento autonomo dell'Azienda, secondo un sistema di programmazione concordata, a valere sul finanziamento regionale di cui al richiamato art.7 del DLgs. n.517/99 nel rispetto della normativa vigente, cosa che antecedentemente all'emanazione del DLgs n.517/99 non poteva essere effettuata dal Policlinico Universitario in quanto privo di personalità giuridica.

La criticità sorge, dunque, quando l'Azienda Policlinico Umberto I, in forza dell'acquisizione della propria personalità giuridica, inizia a reclutare personale al quale applica un contratto diverso da quello previsto dalla legge e dagli accordi nazionali quadro stipulati tra ARAN e Confederazioni sindacali ai sensi del D.Lgs. n.165/2001 e precisamente, applicando il contratto del SSN in luogo di quello del comparto Università e dell'art.31 del DPR 761/79.

Appaiono, quindi, chiare le violazioni operate dall'AOU in argomento, lo si ribadisce nuovamente Azienda di cui all'art.2, comma 2, lettera a) del DLgs. n.517/99, costituita in seguito

alla trasformazione del Policlinico Universitario a gestione diretta dall'Università degli Studi di Roma Sapienza.

Le criticità odierne, quindi, non sono altro che la diretta conseguenza di atti adottati in violazione delle specifiche previsioni di cui all'art. 40 del DLgs n.165/2001, di cui ai CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione del Pubblico Impiego definiti tra l'Aran e le Confederazioni e, infine, di cui ai CCNL Università nel tempo vigenti, oggi confluiti nei CCNL del comparto/area dell'Istruzione e Ricerca a seguito della riduzione dei comparti di contrattazione nel Pubblico Impiego.

Sull'intera vicenda, tuttavia, è dirimente il recente parere rilasciato dall'ARAN con nota prot. n.3146/2021 su specifica richiesta dell'Ateneo Federico II al fine sia dell'accertamento dell'identificazione dell'area contrattuale di riferimento per il personale assunto autonomamente dalle AOU, sia per definire la corretta delegazione abilitata alla contrattazione integrativa in sede aziendale, tenuto conto del ruolo paritetico sia della Regione che dell'Università nei rapporti con l'AOU.

L'Aran chiarisce inequivocabilmente che le AOU di cui all'art.2, comma 2, lettera a) del DLgs. n.517/99 appartengono al comparto e all'area dell'Istruzione e Ricerca e al personale da esse reclutato va applicato il CCNL dell'Istruzione e Ricerca. Conseguentemente la delegazione trattante è composta per la parte sindacale dalle OO.SS. firmatarie del CCNL Istruzione e Ricerca e della RSU e per la parte datoriale dal Rettore e dal titolare del potere di rappresentanza dell'Azienda a norma dell'art.42 del vigente CCNL Istruzione e Ricerca.

Il suddetto parere ARAN, naturalmente, rappresenta solo una conferma del quadro normativo nel tempo irragionevolmente messo in discussione dall'AOU Policlinico Umberto I, le cui determinazioni, ad avviso delle scriventi, sono basate su falsi presupposti. Finanche quelle di cui all'art. 26 del Protocollo d'Intesa Regione Lazio - Università di Roma Sapienza. La norma ivi prevista, ad avviso delle scriventi, é nulla. Infatti, i protocolli d'intesa ex DLgs n.517/99 non possono definire le relazioni sindacali o la tipologia di contratto da applicare, essendo tali aspetti rimessi dalla legge ad appositi accordi nazionali quadro e ai CCNL di comparto/area (art.40 e seguenti del DLgs. n.165/2001) le cui previsioni devono essere rispettate da chi definisce i summenzionati protocolli.

E' ampiamente noto, infatti, che le norme del Testo Unico del Pubblico Impiego nel demandare alla contrattazione collettiva la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici (tra i quali rientrano anche quelli in forza alle Aziende Ospedaliere Universitarie), precisano che i comparti di contrattazione collettiva sono individuati da un Accordo Quadro sottoscritto dall'ARAN con le Confederazioni Sindacali rappresentative.

Orbene, tutti gli accordi quadro definiti in sede ARAN dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n.517/99 hanno sancito che le AOU di cui alla lettera a) dell'art.2, comma 2, del D.Lgs. n. 517/99 (e quindi anche l'AOU Policlinico Umberto I) appartengono al comparto/area dell'Università, oggi Istruzione e Ricerca. Pertanto, al personale reclutato autonomamente dalle predette AOU dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n.517/99 doveva e deve essere applicato il CCNL dell'Istruzione e Ricerca unitamente all'art.31 del DPR 761/79.

Del resto sarebbe illogico pensare che in una medesima unità produttiva di un'Azienda Universitaria convenzionata con il SSN possano operare lavoratori disciplinati da ben 5 contratti

collettivi di lavoro (profondamente diversi tra loro) oltre al personale docente disciplinato dalla legge.

La scelta di assumere personale con stato giuridico ospedaliero in difformità dal richiamato quadro normativo ha inevitabili ripercussioni in termine di costi generali e di costituzione e utilizzazione dei Fondi del salario accessorio, nonché di relazioni sindacali, con conflitti mai registrati in precedenza, in quanto la contrattazione integrativa avveniva solo con le OO.SS. del settore universitario, con conseguenziale possibile impugnativa degli atti illegittimamente prodotti e notevole aggravio di costi per l'Erario Pubblico anche a seguito del contenzioso che potrebbe generarsi, escludendo al momento le significative responsabilità che potrebbero richiamarsi innanzi alla Corte dei Conti derivanti dall'adozione dei predetti atti difformi.

Forti perplessità, inoltre, emergono in merito alla ipotesi di poter costituire Fondi di contrattazione separati per le due categorie di personale, in quanto in origine il Fondo negoziale dell'AOU era unico e attinente alla sola contrattazione del personale destinatario del CCNL Università e dell'art.31 del DPR n.761/79.

Non risulta comprensibile in quale modo un Fondo unico disciplinato dalla Legge (art.31 del DPR 761/79) e dal CCNL universitario, possa essere destinato anche alla remunerazione di personale assunto in applicazione dei CCNL del SSN.

Nella fattispecie qualora fosse ipotizzabile per assurdo il reclutamento di personale destinatario del contratto del SSN, il relativo Fondo contrattuale sarebbe inizialmente pari a zero e non potrebbe, comunque, essere alimentato dalle risorse corrispondenti alle cessazioni del personale a cui si applica il CCNL universitario.

Tantomeno il personale ipoteticamente reclutato con il CCNL del SSN potrebbe accedere alle risorse di Fondo costituito in ragione di regole definite dalla contrattazione universitaria e dall'art.31 del DPR n.761/79.

Analogamente non potrebbe operare un tavolo negoziale unitario che veda presenti OO.SS. del comparto/area dell'Istruzione e Ricerca e OO.SS. del SSN in assenza di specifiche norme di raccordo da reperire in ciascuno dei CCNL di comparto/area. In tal senso si è espressa più volte in passato anche l'ARAN.

Successivamente al richiamato parere ARAN, sulla problematica è intervenuta anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ispettorato per la Pubblica Amministrazione presso il Dipartimento della Funzione Pubblica con nota prot. n.47598 del 19.07.2021 indirizzata alla AOU Federico II e alla AOU Luigi Vanvitelli (anch'esse ex Policlinici Universitari e quindi Aziende di cui all'art.2, comma 2, lettera a) del DLgs n.517/99).

L'Ispettorato, richiamando in quanto assimilabile alla specifica questione, la posizione dell'Avvocatura dello Stato di Palermo espressa il 30 luglio 2004 con Cons. 342/2004 relativamente alle AOU siciliane, secondo cui **“appare giustificato che l'ipotesi di assunzioni di personale ai sensi dei CCNL del SSN porti ad una condizione di complessiva illegittimità e confusione con grave rischio per la corretta operatività dell'Azienda ..... con inevitabili ripercussioni sulla tenuta dei corsi di laurea e di specializzazione di area medica e delle professioni sanitarie”**, ha ricordato il quadro normativo afferente alla questione, confermando in tal modo quanto rappresentato dalle scriventi nella presente.

La richiamata nota dell'Avvocatura dello Stato di Palermo, Cons. prot. n.342 del 30.07.2004, è molto interessante ed esaustiva perché concerne tutte le problematiche sopra trattate ed in particolare quelle relative alla contrattazione decentrata, alla delegazione trattante e alla provvista di personale presso le Aziende Ospedaliere Universitarie nonché al CCNL applicabile al suddetto personale.

In punto di diritto si segnala, altresì, la sentenza del Tribunale di Roma del 31.05.2006 n. 16655, che ha statuito che l'Azienda Universitaria Policlinico Tor Vergata "è pienamente ascrivibile alla tipologia delle Aziende Ospedaliere Universitarie di cui all'art. 2, comma 2, lettera a) del D.Lgs. 517/1999, le quali rientrano, in virtù del disposto dell'art. 13 del C.C.N.Q. del 18.12.2002, nel comparto del personale dell'Università" per cui "alla stessa non si applica dunque il C.C.N.L. del comparto Sanità".

Di analogo contenuto anche la sentenza del 25.07.2013 del Tribunale di Messina-Sezione Lavoro in cui si afferma che l'AOU "Gaetano Martino" di Messina è stata costituita ai sensi dell'art. 2, comma 2, lettera a) e comma 8 del Dlgs. 21 dicembre 1999, n. 517 e pertanto il personale rientra nel comparto dell'Università.

E' doverosa, infine, una considerazione. L'Italia, fortunatamente, è ancora uno Stato di diritto. Tuttavia accade che questioni politiche e interessi di parte, a volte possano generare dei "mostri" che devono essere ricondotti quanto prima alla norma, perché non risulta ammissibile che situazioni determinatesi di fatto senza un fondamento di diritto, spesso anche in base alle regole della giungla, possano essere in qualche modo legittimate con conseguenze, che nel caso di specie, avrebbero ripercussioni sulla attività formativa e di ricerca dell'Università oltre che sui diritti e doveri dei lavoratori e sulle prerogative delle scriventi OO.SS. .

La pandemia ci ha richiamato sulla fondamentale importanza della formazione e della ricerca in campo sanitario e, pertanto, riteniamo assolutamente necessario che si ritorni a investire nei Policlinici Universitari, luogo istituzionalmente deputato a ciò, fermando la deriva avviata da alcuni soggetti in quest'ultimo decennio che vorrebbe imporre ad ogni costo un forzato processo di "ospedalizzazione"!!!

Le Segreterie Nazionali di **FLC-CGIL**, **FSUR CISL - Università**, **UIL Scuola RUA**, **Fgu GILDA** e **SNALS Confsal** auspicano, quindi, che il presente contributo, al di là della specifica funzione dell'ARAN, possa essere utile a consentire a codesta Avvocatura di avere una chiara visione della fattispecie al fine di aiutare l'attuale Governance dell'AOU Policlinico Umberto I a ripristinare il corretto percorso contrattuale che la stessa Azienda deve avere.

In attesa di un cortese cenno di riscontro e disponibili per ogni ulteriore integrazione o chiarimento.

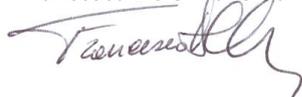
Cordialmente.

#### LE SEGRETERIE NAZIONALI

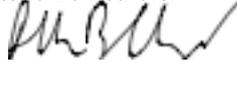
FLC CGIL  
Pino di Lullo



FSUR-CISL Università  
Francesco De Simone Sorrentino



UIL SCUOLA RUA  
Attilio Bombardieri



SNALS  
Teresa Angiuli



FGU-GILDA  
Dipartimento Università  
Arturo Maullu

