



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

*A S.E. IL SIG. PRESIDENTE DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI
PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO*

*A S.E. IL SIG. PROCURATORE GENERALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO
DELLA CORTE DEI CONTI PER LA REGIONE SICILIANA*

LORO SEDI

Prot. Pres. 2017/71

Cefalù, 12/07/2017

Oggetto: Fondazione Giglio – Natura Giuridica – Controlli.

Lo scorso 30 giugno 2017 si è tenuta l'udienza della Corte dei Conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, per il giudizio di regolarità sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016.

Tale giudizio è stato sospeso fissando una nuova adunanza per il prossimo 19 luglio 2017 e assegnando alle parti il termine del 10 luglio 2017 per il deposito di eventuali memorie e documenti sui punti in relazione ai quali si è disposto il suddetto rinvio.

La Relazione del Procuratore generale, nell'ambito della disamina degli aspetti inerenti al settore Sanità, si è tra l'altro specificamente soffermata sulla Fondazione Giglio.

Per quanto quest'ultima non sia tecnicamente parte del giudizio di parificazione, non rientrando pertanto tra i soggetti facultati al deposito di memorie nel termine a tal fine assegnato, si ritiene nondimeno di rendere la presente deduzione in ragione di taluni aspetti critici emersi dalla citata Relazione della Procura Generale, della quale si è apprezzata l'attenzione rivolta alla Fondazione stessa e all'esigenza di mantenere e di rafforzare la qualità delle prestazioni rese, già di rilevante livello.

In quest'ottica deve essere perciò letta la presente esposizione, ispirata da un sincero sforzo di collaborazione e dall'auspicio di concorrere a chiarire gli aspetti che possono avere destato perplessità, specialmente ove queste ultime siano state generate da informazioni fornite alla stessa Procura in modo incompleto, errato, se non del tutto lacunoso.



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

I - LA NATURA GIURIDICA DELLA FONDAZIONE GIGLIO

La disamina di questo aspetto deve necessariamente prendere le mosse da quanto dichiarato dall'Assessore Regionale della Salute, ad avviso del quale la gestione e la condizione giuridica della Fondazione restano "... *parecchio nebulosa per l'Amministrazione regionale.*".

Non si può che apprezzare l'onestà intellettuale di una siffatta affermazione, che denuncia un limite esegetico il quale, viceversa, non ha oggettivamente alcuna ragion d'essere e al quale deve verosimilmente ricondursi la scelta di proporre all'Assemblea Regionale Siciliana un intervento legislativo che, "trasformando" la Fondazione Giglio in Fondazione di diritto pubblico ha contenuto chiaramente tautologico.

Infatti, la Fondazione Giglio è **già, per espressa affermazione dell'Assessorato regionale della Salute**, una Fondazione "di diritto pubblico", essendo in specie una c.d. "Fondazione di partecipazione", in atto a partenariato pubblico/pubblico.

Sul punto è opportuna qualche necessaria premessa di ordine sistematico.

II - LE FONDAZIONI DI ORIGINE PUBBLICA

Secondo quanto può desumersi dall'art. 14 del codice civile, la fondazione è costituita mediante un atto di autonomia privata, unilaterale e non recettizio, volto alla creazione di un soggetto giuridico la cui attività è vincolata al perseguimento dei fini predeterminati nell'atto fondativo.

Quest'ultimo è, dunque, «... *un atto di disposizione patrimoniale, attraverso il quale il fondatore destina un patrimonio al conseguimento di uno scopo; è inoltre, un atto di organizzazione, che determina, attraverso una struttura organizzativa, il modo di attuazione dello scopo*» (AA.VV., Commento all'art. 14, Codice civile commentato, Codice ipertestuali, Sistema Leggi d'Italia, De Agostini, www.leggiditalia.it.)

Il quadro sopra delineato non muta in ragione della natura del fondatore, atteso che le modalità di costituzione di una fondazione non divergono in ragione del fatto che il promotore sia un soggetto pubblico o privato.

Vi sono, tuttavia, alcune fondazioni che, per quanto costituite nelle forme suddette, realizzano modelli di estrinsecazione della volontà di uno o più fondatori «pubblici» di perseguire gli interessi che la legge ha affidato alla loro cura attraverso l'utilizzo di un istituto di diritto comune, qual è, per l'appunto, la fondazione.



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

L'autonomia privata – della quale dispongono anche i soggetti pubblici – non è volta, in questo caso, a destinare un determinato patrimonio al conseguimento di un particolare scopo, secondo lo schema classico della fondazione; essendo piuttosto finalizzata a tutelare gli interessi pubblici istituzionalmente affidati al fondatore attraverso la costituzione di una fondazione o la partecipazione alla stessa.

L'Ordinamento giuridico italiano non vieta tale eventualità perché, a ben vedere, nel caso considerato muta solo il modo di disciplina, vale a dire il mezzo attraverso il quale si persegue l'interesse pubblico; ma non muta il campo di materia, che rimane pur sempre quello che, in ossequio al principio di legalità sull'organizzazione amministrativa, di cui all'art. 97 della Costituzione, si sostanzia nella *cura et tutela rei publicae*.

Ciò premesso, si rileva che possono essere individuate tre tipologie di «fondazioni di origine pubblica», cioè di fondazioni «derivanti dalla trasformazione di precedenti enti pubblici, ovvero istituite per legge o da amministrazioni e enti pubblici, sulla base di una disciplina speciale»>>

- *fondazioni a base privata* (come gli enti previdenziali dei liberi professionisti che non «usufruiscono di finanziamenti o altri ausili pubblici, le fondazioni ex ipab, le fondazioni di origine bancaria»);
- *fondazioni a partecipazione privata* (come i musei e gli enti lirici e musicali, altre fondazioni culturali);
- *fondazioni strumentali all'ente pubblico fondatore* (delle quali quest'ultimo si avvale «allo scopo di perseguire il più efficace esercizio delle proprie funzioni» e che operano «esclusivamente nell'interesse degli enti di riferimento» (G. Napolitano, *Le fondazioni di origine pubblica: tipi e regole*, in *Dir. Amm.*, 2006, fasc. 3, pp. 72-75).

Ma, per quanto la caratterizzazione sopra riferita consenta di ricostruire empiricamente le tipologie di fondazione di origine pubblica, rimane nondimeno inesausta la domanda primigenia, inerente alla individuazione degli indicatori alla cui stregua è possibile affermare che una fondazione vada o meno ascritta a un siffatto novero.

Sul punto, appare possibile risolvere il quesito proponendo un'inversione dell'ordinario modo di affrontare il problema.

Di norma, infatti, acclarata previamente la natura pubblica della fondazione di volta in volta considerata, ci si è soffermati sulla possibilità di considerare o meno la stessa “organismo di diritto pubblico”, categoria elaborata in materia di affidamento di pubblici appalti di lavori, servizi o forniture, mediante la quale si sono individuati i soggetti che, pur non avendo natura pubblicistica, sono comunque tenuti ad applicare le norme in materia di evidenza pubblica.



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

Tuttavia, per quanto tale nozione abbia un'origine settoriale, gli elementi che consentono di qualificare una persona giuridica come organismo di diritto pubblico possono essere utilmente adoperati, come si vedrà, per verificare il carattere pubblicistico di una fondazione.

In altri termini, se all'esito di una verifica in concreto possa affermarsi che una fondazione partecipi dei caratteri dell'organismo di diritto pubblico, ad essa deve necessariamente riconoscersi la natura di fondazione di origine pubblica, nei termini sopra descritti.

È perciò necessario chiarire quali siano le caratteristiche dell'organismo di diritto pubblico, compito ormai risolto dal Legislatore, poiché la loro definizione è ad oggi contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. d) del D.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 (c.d. nuovo codice degli appalti), il quale riproduce fedelmente il contenuto delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014, a loro volta confermate del precedente assetto normativo di cui alle direttive n. 17 e 18/2004.

Ai sensi della succitata normativa, rientrano nella nozione di organismo di diritto pubblico gli enti, anche se non pubblici, che siano:

1. dotati di personalità giuridica;
2. istituiti per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale
3. sottoposti ad un'influenza pubblica, in quanto finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o da altri organismi di diritto pubblico; ovvero, la loro gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; ovvero, ancora, il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri, più della metà dei quali è designata da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico.

I requisiti suddetti sono cumulativi, nel senso che occorre la loro necessaria compresenza, fermo restando che l'esistenza anche di uno solo dei requisiti indicati al n. 3), ove integrato da quelli precedenti, consente di annoverare la persona giuridica tra gli organismi di diritto pubblico.

Uno dei primi problemi che si pose allorché venne elaborata la nozione di organismo di diritto pubblico fu quello relativo alla possibilità di comprendere in tale concetto, oltre alle persone giuridiche di diritto pubblico, anche quelle di diritto privato.



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

La Corte di giustizia si è da sempre espressa nel senso dell'indifferenza della forma giuridica di diritto interno. Parimenti, nel diritto interno, risulta ormai prevalente la tesi c.d. *funzionale*, in forza della quale devono considerarsi organismo di diritto pubblico tutti gli enti, compresi quelli di diritto comune, che posseggono i requisiti descritti nel succitato testo legislativo.

Per quanto invece attiene al requisito finalistico, occorre accertare la natura non industriale o commerciale dell'interesse dell'attività svolta dall'ente al fine del perseguimento dell'interesse di carattere generale. Tale carattere può dirsi sussistente allorché si tratti di bisogni che vengono soddisfatti in modo diverso dall'offerta di servizi e beni sul mercato.

In particolare, bisognerà accertare se l'ente operi in normali condizioni di mercato; se persegua scopi di lucro; e se subisca le perdite commerciali connesse all'esercizio della sua attività, posto che in tale ultime ipotesi, l'attività svolta avrà evidentemente natura commerciale o industriale (v. C.G.U.E, 22 maggio 2003, caso Taitotalo).

In questi termini, la riconduzione di un soggetto avente forma soggettivamente privata ma sostanzialmente pubblica alla categoria delle amministrazioni pubbliche, non vale a qualificarlo come «ente pubblico», ma serve a provare il fatto che la pubblica amministrazione, oltre alle forme istituzionali in cui si articola, può avvalersi di soggetti che, seppure disciplinati da norme di diritto privato (o, al più, di diritto «speciale», ovvero di regole derogatorie rispetto al diritto comune) sono strumentali al perseguimento dell'interesse pubblico (come qualificato da norme di legge).

La «specialità» di tali enti non è tale da escluderli dall'applicazione di tutte le norme disciplinari degli enti pubblici, ma una parte di esse deve ritenersi applicabile anche a suddetti enti (per esempio quelle sull'evidenza pubblica al fine di salvaguardare il principio della libera concorrenza per lo svolgimento di attività imprenditoriali oppure quelle che li assoggettano al controllo della Corte dei Conti al fine di garantire l'adeguata gestione e impiego di risorse pubbliche).

Sulla base dei principi che precedono, una fondazione può essere classificata come «pubblica» ove, relativamente alla stessa, si riscontri l'esistenza dei criteri fissati per l'individuazione degli organismi di diritto pubblico, trattandosi dunque di:

A) *Fondazione istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale.*

Le fondazioni «pubbliche» sono soggetti istituzionalmente e necessariamente creati per il perseguimento di fini non commerciali (in quanto, per definizione, enti non profit).



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

Fondazioni di famiglia a parte, in genere, quasi tutte le fondazioni sono istituite per perseguire scopi di interesse generale che riguardano una collettività di soggetti più o meno ampia.

In particolare, le fondazioni «pubbliche» svolgono attività di interesse generale per una data collettività.

B) *Fondazione dotata di personalità giuridica.*

La fondazione «pubblica» deve possedere il requisito della personalità giuridica. In genere tale riconoscimento viene attribuito direttamente per legge o per regolamento, allorquando viene disposta l'istituzione della fondazione.

C) *Attività della fondazione finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.*

Così come per i rimanenti organismi di diritto pubblico, una fondazione deve intendersi soggetta al controllo esercitato da soggetti pubblici quando si configuri almeno uno dei presupposti indicati nella lettera C).

III - MODELLI DI FONDAZIONE PUBBLICA. IN SPECIE: LA FONDAZIONE “DI PARTECIPAZIONE”.

Per le dovute esigenze di sintesi, ci si asterrà da una descrizione puntuale dei vari modelli di fondazioni di origine pubblica, soffermandosi invece sulle cc.dd. “fondazioni di partecipazione”, cui, come si vedrà, la “Fondazione Giglio” può essere ricondotta con certezza.

La fondazione di partecipazione o partecipata è un istituto di diritto privato che si caratterizza per la presenza di uno scopo, definito al momento della sottoscrizione dell'atto costitutivo da parte dei soci fondatori e immodificabile nel tempo (si badi bene: **anche da parte degli stessi fondatori**), e per la partecipazione di una pluralità di soggetti (i quali possono essere sia pubblici che privati), che condividono le finalità della fondazione di partecipazione e vi partecipano apportando beni mobili, immobili, denaro, servizi.

In generale, la fondazione di partecipazione trova legittimazione giuridica nel disposto “...*altre associazioni di carattere privato.*” del previgente articolo 12 cod. civ. - oggi abrogato, e recepito dall'articolo 1 del d.P.R. n. 361/2001 - e nell'articolo 1332 cod. civ., alla luce dell'articolo 45 della Costituzione, che riconosce e promuove la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini speculativi.

Il carattere associativo è rilevabile per la presenza, nella fondazione di partecipazione, di tre categorie di soci: fondatori, aderenti e sostenitori.



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

I soci fondatori possono essere privati, aziende e enti pubblici, i quali dotano la fondazione dei mezzi necessari per raggiungere i propri scopi con il negozio di dotazione e partecipano sia al Consiglio Generale, che ha il compito di deliberare gli atti che si dimostrano essenziali per la vita dell'ente, sia al Consiglio di Amministrazione.

I soci aderenti e i soci sostenitori versano somme di denaro o prestano lavoro volontario oppure donano beni materiali od immateriali, dando un contributo alla sopravvivenza dell'ente e senza che ciò alteri l'unitarietà di governo. Essi partecipano, quindi, al Consiglio d'Amministrazione e si riuniscono nell'Assemblea di Partecipazione, che fornisce parere consultivo sui bilanci e formula proposte per la programmazione dell'attività dell'ente.

Il controllo sull'operato della fondazione e sull'osservanza della legge e dello statuto spetta ad un Organo di Sorveglianza, composto esclusivamente dai rappresentanti degli enti pubblici partecipanti.

L'assetto patrimoniale, che è tipico della fondazione di fonte civilistica, è costituito da un fondo patrimoniale (intangibile e comprensivo del fondo di dotazione) e da un fondo di gestione, utilizzabile per l'attività corrente e la gestione della fondazione. La fondazione di partecipazione è caratterizzata da un patrimonio di destinazione a struttura aperta (art. 1332 c.c.), a formazione progressiva, con la possibilità di partecipazione – con apporti in denaro, beni materiali o immateriali, professionalità o servizi - da parte di tutti i soggetti, pubblici e privati (denominati sostenitori o partecipanti) che intendano contribuire economicamente alla realizzazione dello scopo di solidarietà sociale ritenuto meritevole di tutela.

Il modello origina dalla rilevata inadeguatezza dello schema classico di fondazione, prevista dal codice civile, a gestire l'attività oggetto della fondazione (in genere servizi di utilità sociale: cultura, sanità, ambiente, ricerca scientifica, assistenza ad anziani, ecc.) in una forma dinamica, anche attraverso il ricorso ad una partnership pubblico-privato, al fine di usufruire di maggiori disponibilità finanziarie.

Infatti, mentre nella fondazione prevista dal codice civile (artt. 14 e ss. c.c.), il patrimonio, successivamente al riconoscimento giuridico, diviene completamente autonomo rispetto alla figura del fondatore ed intangibile persino da quest'ultimo (art. 15 c.c.), nella fondazione di partecipazione prevale l'ottica gestionale, per cui il legame con i soci fondatori non viene mai reciso ed essi partecipano al Consiglio Generale, che ha il compito di deliberare gli atti essenziali alla vita dell'ente, ed al Consiglio di Amministrazione.

Inoltre, il patrimonio iniziale delle fondazioni di partecipazione è alimentato (di norma annualmente) da ulteriori apporti e conferimenti da parte degli enti "soci", proprio per assicurare la realizzazione degli scopi statutari.



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

Si è osservato che *“una delle peculiarità della fondazione di partecipazione è rappresentata dal fatto che essa può prevedere la partecipazione di soggetti pubblici al fianco di fondatori privati; nell'ipotesi di una composizione mista, i soggetti pubblici risulteranno istituzionalmente deputati al perseguimento e alla realizzazione dell'interesse pubblico, mentre i secondi saranno portatori di economicità e managerialità, ma anche di conoscenza ed esperienza pratica nel settore di volta in volta individuato. Detto in altri termini, con la costituzione di fondazioni miste pubblico - privato si realizza un'applicazione concreta ed efficace del principio di sussidiarietà orizzontale, risultando stimolata l'aggregazione sociale al fine di garantire una conduzione partecipata e condivisa dell'interesse pubblico, in ossequio a quanto stabilito nel novellato art. 118, comma 4, Cost. Ciò detto, è ben possibile che si costituiscano fondazioni i cui aderenti siano solo soggetti privati, o solo soggetti pubblici»* (si veda: E. Vivaldi, *Le fondazioni partecipate dagli enti locali ed il dopo di noi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, fasc. 11-12, 2008, p. 14 ss.)”.

In ragione di tale insegnamento è dunque possibile affermare che, con la fondazione di partecipazione, si possono conseguire due diversi tipi di partenariato:

- pubblico/pubblico;
- pubblico/privato.

Laddove la fondazione di partecipazione sia il frutto di un partenariato solo pubblico sarà possibile ricondurla ad una forma organizzativa atipica della pubblica amministrazione, mentre, laddove nella fondazione vi sia una partecipazione effettiva e sostanziale (comunque minoritaria) dei privati, sarà possibile parlare «solo» di una fondazione pubblica a partecipazione privata, ovvero di un ente che coadiuva una più amministrazioni nel perseguimento dell'interesse pubblico ma che non è ad esso assimilabile, pur potendo, previa verifica dei requisiti, essere, comunque classificabile come «organismo di diritto pubblico».

La Fondazione di partecipazione a partenariato solo pubblico viene di norma utilizzata per assicurare una sinergia tra diversi enti e, in particolare, tra diversi livelli di governo.

Utilizzando le fondazioni di partecipazione i soggetti pubblici garantiscono il proprio apporto di risorse (finanziarie e, a volte, anche immobiliari) in un unico soggetto al quale affidare lo svolgimento (**vincolato**) di attività di interesse generale.

È possibile classificare come fondazioni di partecipazioni con partenariato solo pubblico anche quegli enti che riservano ai soci fondatori o aderenti di origine pubblica la *governance* della fondazione, mentre consentono, comunque, la partecipazione al capitale anche a soggetti privati (in genere definiti come «soci aderenti») ai quali non riconoscono alcun potere se non, al massimo, la possibilità di



svolgere funzioni consultive non vincolanti attraverso organi a ciò preposti dallo Statuto.

IV - LA FONDAZIONE GIGLIO COME FONDAZIONE PUBBLICA DI PARTECIPAZIONE

Sulla base delle coordinate che precedono può dirsi certamente, sulla base anche della semplice lettura del suo Statuto, che la Fondazione Giglio è già, di per sé, una fondazione “pubblica”.

Invero, essa :

- A) ha personalità giuridica;
- B) persegue specificatamente esigenze di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, queste essendone le finalità, quali definite dall'art. 2 del suo Statuto:

Art. 2

- svolgere attività di assistenza sanitaria, nelle diverse forme della prevenzione, cura e riabilitazione, nell'ambito di strutture proprie o assunte in gestione;
- elaborare programmi di ricerca biomedica, sperimentale e clinica, negli ambiti di attività di cui al punto precedente e procedere alla attuazione degli stessi in forma integrata con l'assistenza sanitaria;
- elaborare e attuare, direttamente o attraverso forme di collaborazione con altri enti, pubblici e privati, programmi di formazione universitaria, formazione professionale e di educazione sanitaria, funzionali al miglioramento dell'assistenza sanitaria e allo sviluppo della ricerca biomedica, a tal fine istituendo o finanziando, compatibilmente con le risorse disponibili, borse di studio;
- partecipare a programmi di assistenza sanitaria, di ricerca biomedica e di formazione professionale, promossi ed elaborati da altri soggetti pubblici e privati, in ambito regionale, nazionale e della cooperazione internazionale, con particolare riferimento all'area del Mediterraneo;
- acquisire da parte di soggetti pubblici e privati risorse finanziarie e beni da destinare allo svolgimento delle attività predette;
- svolgere ogni altra attività strumentale e funzionale al perseguimento delle proprie finalità.

- C) Sia l'organo d'amministrazione che quello di vigilanza sono costituiti da membri integralmente designati dagli enti pubblici fondatori, secondo quanto risulta dagli artt. 8 e 9 dello Statuto, i quali così rispettivamente dispongono:

ART. 8 Consiglio di Amministrazione (composizione e costituzione)

1. Il Consiglio di Amministrazione è composto da cinque membri, nominati dagli Enti qualificati come fondatori ai sensi del precedente Art.6 in ragione di uno per ciascun Ente. Ognuno degli Enti si obbliga ad effettuare la nomina almeno venti giorni prima della scadenza del Consiglio. Nel caso in cui dovesse aumentare il numero dei Fondatori verrà incrementato di un egual numero anche il numero dei componenti del Consiglio di Amministrazione salvo pattuizione contraria. Ai fini della individuazione dei componenti del Consiglio di Amministrazione, gli Enti qualificati come fondatori ai sensi del precedente Art.6 potranno in essere forme di consultazione preventiva finalizzate a verificare la sussistenza in capo ai soggetti designati dai requisiti di cui al comma successivo. Il Consigliere designato dal Presidente della regione Siciliana è di diritto il Presidente della Fondazione.

2. I componenti del Consiglio di Amministrazione devono essere in possesso di documentati requisiti di indipendenza, di elevata professionalità e di onorabilità, nonché di qualificata competenza ed esperienza gestionale economica e/o giuridica. I Fondatori assicureranno una presenza qualificata nel Consiglio di Amministrazione di soggetti che hanno maturato i requisiti di cui al precedente capoverso nell'ambito di enti senza scopo di lucro, associazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale o nella loro esperienza professionale.



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

3. I membri del Consiglio di Amministrazione durano in carica tre anni e possono essere confermati una sola volta consecutivamente. In caso di sostituzione nel corso del mandato, i nuovi membri durano in carica fino alla scadenza del Consiglio.
4. Ai componenti del Consiglio di Amministrazione potrà essere corrisposto nella misura massima il compenso onnicomprensivo, ivi compresi eventuali benefit, previsto dal comma 4 dell'art.20 della Legge Regionale 12 maggio 2010 n.11 per i componenti degli organi di amministrazione delle società a totale e maggioritaria partecipazione della Regione Siciliana.
5. Il Consiglio di Amministrazione, a cui compete la fissazione dei compensi dei propri componenti nei limiti di cui al comma precedente, si adeguerà, ove intervenute, alle disposizioni della Regione.

ART.13 Collegio Sindacale

1. Il Collegio Sindacale è composto da tre membri così nominati: uno dal Presidente della Regione, uno dall'Assessore regionale della Salute e uno dall'Assessore regionale per l'Economia. Il Collegio nomina al suo interno un Presidente.
2. Tutti i membri del Collegio devono essere iscritti nell'elenco dei Revisori Contabili.
3. I membri del Collegio restano in carica tre anni e possono essere riconfermati una sola volta consecutivamente.
4. Il Collegio Sindacale è organo di controllo contabile della Fondazione e vigila sulla gestione economico - patrimoniale della stessa, accerta la regolare tenuta delle scritture contabili, esamina le proposte di bilancio preventivo e di bilancio consuntivo, redigendo apposite relazioni ed effettua verifiche di cassa.
5. Ai componenti del Collegio Sindacale è riconosciuto un compenso pari al dieci per cento (10%) degli emolumenti del direttore generale, con esclusione di quelli correlati al raggiungimento degli obiettivi. Al Presidente del Collegio compete una maggiorazione pari al venti per cento (20%) del compenso previsto per gli altri componenti.

Inoltre, anche le risorse finanziarie primigenie originano dai Fondatori, secondo quanto risulta dall'art. 4 dello Statuto che così recita:

ART.4 Patrimonio e mezzi finanziari

1. Il patrimonio della Fondazione è costituito dalle somme di denaro, dai beni mobili e immobili e dalle altre utilità conferiti dai Fondatori all'atto della costituzione della Fondazione o conferiti successivamente dai Fondatori e da altri soggetti e destinati a integrare il patrimonio stesso con apposita delibera del Consiglio di Amministrazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti.
2. La Fondazione trae i mezzi finanziari per il proprio funzionamento:
 - a) dai redditi del suo patrimonio;
 - b) dai contributi dello Stato e di altri Enti pubblici o privati;
 - c) dai corrispettivi delle attività svolte e dalle erogazioni a qualunque titolo connesse con le attività stesse;
 - d) dagli utili eventualmente prodotti, nello svolgimento delle loro attività, dagli Enti costituiti o partecipati dalla Fondazione;
 - e) da ogni altro introito non espressamente destinato ad aumentare il patrimonio.

Acclarata la natura pubblica della Fondazione Giglio, può ritenersi che la stessa, tra i vari modelli ipotizzabili, vada ricondotta alle cc.dd. "Fondazioni di partecipazione", sulle quali particolarmente importante è stato, a fini definitivi, l'apporto della Corte dei Conti, a partire dal parere della sezione Lazio n° 151/2013.

In risposta ad un quesito del Comune di Roma in materia di applicazione dei limiti pubblicistici ad una fondazione di partecipazione, dopo una breve disamina dell'istituto, il Giudice Contabile si esprime



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

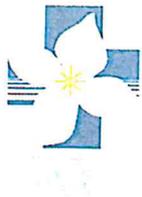
affermando che, essendo la fondazione di partecipazione una figura atipica, che riassume i caratteri sia della fondazione che dell'associazione, ad essa si applicano in via analogica ed in quanto compatibili le norme in materia di fondazione.

Sempre secondo la Corte dei Conti laziale, la soluzione deve essere trovata nella compatibilità della normativa pubblica vincolistica, vigente per gli enti partecipanti, con la natura giuridica sia della fondazione tradizionale, che della fondazione di partecipazione.

Alla presenza di determinati requisiti (la costituzione/partecipazione, da parte enti pubblici, di una persona giuridica privata, tesi a realizzare un fine pubblico con finanziamenti pubblici e con modalità di gestione e controllo ricollegabili alla volontà degli enti soci), la persona giuridica privata diventa un semplice modulo organizzativo dell'ente pubblico socio, così come altre forme organizzative aventi natura pubblicistica quali le aziende speciali e istituzioni e, pertanto, *“con riferimento alla struttura della fondazione, gli organi di governo della fondazione (anche di partecipazione) hanno natura “servente” rispetto allo scopo indicato dal fondatore – ente pubblico e cristallizzato nel negozio di fondazione, tale da divenire imm modificabile anche per lo stesso fondatore successivamente al riconoscimento della personalità giuridica.”*.

Non pare possibile dubitare del fatto che, anche alla stregua delle richiamate norme statutarie, la Fondazione Giglio partecipi di tutte le caratteristiche enucleate dalla Corte dei Conti, rientrando pertanto nel modello descritto nel richiamato parere, tenuto conto altresì del fatto che, secondo quanto previsto dall'art. 3 dello Statuto, le attività sono svolte dalla Fondazione *“...sulla base di programmi annuali e/o pluriennali approvati dal Consiglio di Amministrazione a maggioranza assoluta dei propri componenti in linea con la programmazione sanitaria regionale.*

La Fondazione potrà perseguire le proprie finalità e svolgere le azioni necessarie per l'attuazione delle stesse e dei compiti specifici individuati nel presente Statuto e nel rispetto degli atti di indirizzo e di programmazione regionale in materia sanitaria, anche avvalendosi dell'apporto di altri soggetti, appositamente costituiti o facenti capo agli Enti qualificati come fondatori ...”, dunque con funzione servente tanto degli Enti Fondatori, quanto dell'Amministrazione regionale.



CONCLUSIONI

Lungi dall'essere "... *parecchio nebulosa per l'Amministrazione regionale.*" o, addirittura, al di fuori da qualsivoglia perimetro normativo, la Fondazione Giglio è organizzata secondo un modello consolidato il cui confine sistematico è stato fissato grazie all'opera del Giudice Contabile.

Modello normativo chiaramente noto, peraltro, allo stesso Assessorato regionale della Salute come emerge, in specie, della relazione del 23 dicembre 2013, n. 96481, allegata alla delibera della Giunta Regionale n. 409/2013 e da quest'ultima fatta propria, in sede di approvazione dello Statuto della Fondazione.

Si legge infatti in tale relazione: "*In sintesi, alla Fondazione, in quanto a totale partecipazione pubblica e, perciò, stesso assimilabile a un organismo di diritto pubblico, si intende conferire un assetto quanto più vicino possibile a un'azienda sanitaria pubblica; in quest'ottica si iscrivono, per esempio, la disposizione statutaria che per la nomina del direttore generale esige gli stessi requisiti richiesti per la nomina a direttore generale delle aziende del S.S.R o quella che stabilisce l'assegnazione al direttore generale di obiettivi di gestione o ancora quella relativa alla composizione del collegio sindacale e i compensi da corrispondere ai suoi componenti. L'assimilazione assumerebbe valore ancora più pregnante qualora codesta Giunta aderisse alla linea di esigere per il direttore generale gli stessi requisiti richiesti per la nomina a direttore generale delle Aziende del SSR.*"

Incomprensibili appaiono, pertanto, le ragioni per le quali l'Assessorato alla Salute intenda "trasformare" con un proprio DDL in soggetto di diritto pubblico la Fondazione che è già organismo di diritto pubblico a dire dello stesso Assessorato della Salute.

A meno che, l'Assessorato stesso non intenda addirittura proporre all'Assemblea Regionale Siciliana una modifica del codice civile, mediante la creazione di un soggetto ad oggi del tutto ignoto all'Ordinamento, vale a dire la "Fondazione Ente Pubblico" che, in disparte ogni considerazione sull'originalità dell'iniziativa, porrebbe non secondarie questioni di legittimità costituzionale, atteso che la Regione siciliana non dispone di alcuna potestà legislativa in materia di rapporti di diritto comune.

Nondimeno, qualora voglia ritenersi che, proponendo il suddetto D.D.L., l'intendimento dell'Assessorato fosse quello di intensificare il regime dei controlli, la soluzione sarebbe oltremodo semplice ed efficace. Infatti, invece di proporre atecniche soluzioni affidate all'entificazione della Fondazione e a un futuro regolamento (il quale, peraltro, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto regionale, non può essere assessoriale, atteso che, nella Regione siciliana, i regolamenti rientrano nelle attribuzioni esclusive del Presidente della Regione) sarebbe sufficiente estendere l'applicazione dell'art. 16 della L.R. 17 aprile 2009, n. 5 a tutti i soggetti pubblici o privati che operino nel S.S.R. e che siano partecipati dalla Regione siciliana e/o



FONDAZIONE ISTITUTO G. GIGLIO DI CEFALÙ

dalle Aziende del SSR, ovvero dagli enti locali (dunque, ad esempio, oltre alla Fondazione Giglio anche RIMED, Is.Me.T.T., ecc).

Ciò pur nella consapevolezza del fatto che le funzioni di controllo dell'Assessorato regionale della Salute vengono **già** esercitate, come risulta dalla recentissima nota del 10 luglio 2017, n. 56676 relativa al controllo sul bilancio della Fondazione Giglio.

Nell'auspicio di avere fornito utili elementi di valutazione, si rimane a disposizione per ogni chiarimento del quale si ravvisi la necessità.

Si allegano:

- 1) Statuto della Fondazione;
- 2) Nota dell'Assessorato regionale della Salute, 23 dicembre 2013, n. 96481;
- 3) Nota dell'Assessorato regionale della Salute, 10 luglio 2017, n. 56676;

Con osservanza.


Il Presidente del CdA
Dr. Salvatore Albano