

“Rientra nella giurisdizione del G.A. la controversia avente ad oggetto, l’iscrizione all’albo degli operatori della formazione professionale, che non è finalizzata non all’esercizio di una professione - sussistendo altrimenti la giurisdizione del G.O, - ma all’individuazione del personale da utilizzare per lo svolgimento di attività formative finanziate dalla Regione siciliana.

“L’art. 14 della l.r. n. 24/1976 e succ. mod. prevede che i requisiti per l’iscrizione all’albo degli operatori della formazione professionale sono i seguenti: 1) assenza di condanne penali; 2) godimento dei diritti civili e politici; 3) possesso dei requisiti professionali e didattici specificati nel precedente art. 13. Nessun riferimento è fatto a limiti temporali relativi alla instaurazione dei rapporti lavorativi.”

“Il rifiuto di iscrizione all’albo albo degli operatori della formazione professionale si appalesa illegittimo, siccome motivato con l’assenza di un requisito (l’essere in servizio alla data del 31.12.2008, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato) che non trova alcun riscontro nella citata legge regionale”.

N. 02471/2015 REG.PROV.COLL.

N. 03673/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3673 del 2014, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:
Enrico Collora' e Giovanni Lauricella, rappresentati e difesi dagli avv. Riccardo Mangano e **Massimiliano Mangano**, con domicilio eletto presso il loro studio sito in Palermo, Via N. Morello n.40;

contro

Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale, Assessorato Regionale della Famiglia delle Politiche Sociali e del Lavoro, Presidenza della Regione Siciliana, Giunta Regionale di Governo della Regione Siciliana, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliata in Palermo, Via A. De Gasperi 81;

nei confronti di

Associazione Nazionale Famiglie Immigrati - Delegazione Regionale Sicilia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo

- del Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale n. 4228 del 1 agosto 2014, recante: "Aggiornamento dell'Albo regionale del personale docente e non docente dei corsi di formazione assunto a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2008", pubblicato sulla G.U.R.S. n. 33, parte I, del 14 agosto 2014, e delle allegate graduatorie, nella parte in cui ha escluso gli odierni ricorrenti dal predetto Albo;
- e, ove occorra e possa, dell'avviso dell'Assessorato Regionale dell'istruzione e della Formazione Professionale del 10 settembre 2013;- del D.A. n. 38/GAB/2013 dell'11 ottobre 2013 dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale;
- della nota dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale - Dipartimento Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale, n. prot. 28913 del 31 marzo 2014;
- della nota dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale - Dipartimento Regionale dell'istruzione e della Formazione Professionale, n. prot. 0042766 del 27 maggio 2014, di comunicazione dei motivi

ostativi all'accoglimento dell'istanza per l'inserimento nell'Albo che ha individuato ulteriori nominativi di esclusi tra cui il sig. Collorà Enrico;

- della nota n. prot. 2024 del 14 settembre 2010 dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale;

- della delibera di Giunta Regionale n. 350 del 4 ottobre 2010;- del D.A. n. 5074 del 22 dicembre 2010 dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale;- della circolare dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale n. 1 del 15 maggio 2013.;

quanto al ricorso per motivi aggiunti

- del D.D.S. n. 678 del 13 febbraio 2015 dell'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale — Dipartimento Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale — Servizio Sistemi Informativi Accreditamento e Recupero Crediti, recante "Atto integrativo, approvativo degli ulteriori inserimenti ai sensi dell'art. 12 del DDG n. 4228 dell'I agosto 2014 "Decreto di aggiornamento dell'albo regionale del personale docente e non docente dei corsi di formazione assunto a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2008", pubblicato sulla GURS del 6 marzo 2015, Parte I, n 10 e delle allegate graduatorie (allegati "A Inclusi" e "B Esclusi") nella parte in cui gli odierni ricorrenti sono esclusi dal predetto albo regionale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale e di Assessorato Regionale della Famiglia delle Politiche Sociali e del Lavoro e di Presidenza della Regione Siciliana;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2015 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti impugnano l'esclusione dall'albo del personale docente e non docente dei corsi di formazione professionale, disposta per l'assenza del requisito dell'assunzione, con contratto a tempo indeterminato, a far data del 31 dicembre 2008.

Con il gravame introduttivo, deducono le seguenti censure:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 117, comma terzo, cost. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 della l.r. n. 24 del 1976. Violazione dell'art. 21-septies legge n. 241/1990 - carenza di potere e/o eccesso di potere per assenza di parametri normativamente predefiniti. Eccesso di potere sotto altro profilo - violazione e falsa applicazione della delibera di giunta regionale n. 200 del 16 giugno 2013. Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies

L. n. 241 DEL 1990. Difetto/carenza dei presupposti - invalidità derivata. Eccesso di potere - violazione e falsa applicazione del d.l. n. 16/10/1997.

2) violazione e falsa applicazione degli art. 14 e 15 della l.r. 6 marzo 1976, n. 24; violazione dell'art. 3 della legge regionale 21 settembre 1990, n. 36. Incompetenza. Difetto/carenza dei presupposti. Invalidità derivata.

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 1 comma 10 della l. r. 25/2003, eccesso di potere per erroneità dei presupposti; violazione dei principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 - violazione e falsa applicazione dell'art. 5 del trattato istitutivo dell'Unione europea.

4) violazione e falsa applicazione del d.d.g. n. 4228 del 01.08.2014 (art. 5). Violazione e falsa applicazione dell'art. 69 d.lgs n. 267/2003 dell'art. 1 d.lgs. n.

368/2001 e dell'art. 411 c.p.c. violazione della Costituzione ex art.3 e 4, eccesso di potere - perplessita' - intima

Contraddittorietà -difetto/carenza della motivazione - travisamento dei fatti.

Contestano, in sostanza, tanto la sussistenza del presupposto fattuale per disporre l'esclusione quanto l'illogicità e la contrarietà alle norme di rango legislativo del requisito della sussistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato entro il 31.12.2008 richiesto ai fini dell'iscrizione nell'albo.

Con successivi motivi aggiunti, hanno impugnato il D.D.S. n. 678 del 13 febbraio 2015, pubblicato sulla GURS del 6 marzo 2015, che ha confermato, a seguito di un nuovo riesame delle istanze, l'esclusione dei ricorrenti dall'elenco degli ammessi, chiedendo che ne sia dichiarata l'illegittimità in via derivata.

L'Assessorato intimato si è costituito in giudizio contestando, anche con memoria scritta, la fondatezza delle pretese dei ricorrenti.

Alla pubblica udienza del 23 settembre 2015, uditi i difensori delle parti presenti e su loro conforme richiesta, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La controversia ha ad oggetto il provvedimento di esclusione dei ricorrenti dall'albo degli operatori della formazione professionale, che è stato motivato con riferimento alla mancanza del requisito della titolarità di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato costituito entro il 31 dicembre 2008.

Preliminarmente, pur non essendo stata formulata alcuna eccezione dalla difesa erariale, ritiene opportuno il Collegio esaminare d'ufficio il problema della sussistenza della giurisdizione amministrativa, che va risolto in senso affermativo per le ragioni di seguito riportate.

Come noto, secondo un consolidato e condiviso orientamento giurisprudenziale, le controversie promosse per conseguire l'iscrizione in albi o elenchi professionali appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, poiché la pretesa fatta valere

in giudizio, ricollegandosi ad un rapporto integralmente regolato dalla legge anche riguardo ai presupposti per la sua costituzione e la sua estinzione, senza alcun margine di discrezionalità per l'Amministrazione, si basa su posizioni di diritto soggettivo, non suscettibili di affievolirsi per effetto dei provvedimenti emessi dall'ente, i quali sono sindacabili dal predetto giudice in base agli ordinari criteri di riparto della giurisdizione (per tutte Consiglio di Stato, IV, 6 giugno 2008, n. 2676 con richiamo a Cassazione, ss.uu., 23 agosto 2000, n. 582 e più di recente Consiglio di Stato, II, 7 maggio 2013, n. 1655).

Orbene, tale principio di diritto non può essere applicato alla fattispecie in esame per la troncante considerazione che l'iscrizione nell'albo degli operatori della formazione è finalizzata non all'esercizio di una professione, ma all'individuazione del personale da utilizzare per lo svolgimento di attività formative finanziate dalla Regione siciliana.

Valga, sotto tale profilo, il richiamo alla l.r. 6 marzo 1976, n. 24 (in materia di addestramento professionale dei lavoratori), la quale, dopo avere previsto, all'art. 1, che l'Assessorato regionale del lavoro e della cooperazione promuove, programma, dirige e coordina le iniziative di formazione professionale in tutti i settori delle attività economiche e sociali, statuisce, al successivo art. 13, che il personale preposto alle attività formative deve essere iscritto all'albo di cui all'art. 14.

Vengono, pertanto, in considerazione soggetti, la cui retribuzione è finanziata dalla Regione siciliana con contributi erogati agli enti di formazione professionale, i quali hanno, però, l'obbligo di individuare gli stessi tra gli iscritti ad un albo appositamente costituito.

La necessità di tale iscrizione è stata, peraltro, di recente ribadita dall'art. 14 della l.r. 11 giugno 2014, n. 13, che ha modificato l'art. 12 della l. 26 novembre 2000, n.24, il quale, nella versione attualmente vigente, prevede che: "Nelle more della riforma dei servizi per l'impiego e della formazione professionale, limitatamente

all'attuazione di specifici progetti formativi e di politica attiva del lavoro, da realizzarsi *in house providing*, finanziati con risorse statali e/o comunitarie, il CIAPI di Priolo, nel rispetto delle vigenti norme di legge che regolano il reclutamento di personale con le forme contrattuali flessibili di lavoro subordinato, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è autorizzato ad avvalersi degli operatori degli organismi previsti dall'articolo 4 della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24 e successive modifiche ed integrazioni, iscritti all'albo di cui all'articolo 14 della medesima legge regionale n. 24/1976".

In altri e più sintetici termini, non viene in considerazione l'esercizio di una professione, la quale presuppone l'iscrizione ad un albo, ma lo svolgimento di un'attività lavorativa finanziata con contributi regionali da parte di soggetti, che devono possedere adeguati requisiti, il cui possesso è "certificato" dall'inserimento in un apposito "albo".

Orbene, se nel primo caso si giustifica la devoluzione delle controversie al giudice ordinario, in quanto viene in considerazione un diritto soggettivo all'iscrizione in un albo abilitante; nel secondo caso va, invece, ritenuta sussistente la giurisdizione amministrativa, dato viene in considerazione un rapporto lavorativo finanziato con contributi specifici erogati dalla Regione siciliana.

Nella specie, la giurisdizione amministrativa deve, peraltro, essere ritenuta sussistente anche per un ulteriore motivo, ovverosia in quanto i ricorrenti contestano in radice la legittimità della previsione del requisito della titolarità di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato costituito entro il 31 dicembre 2008.

A essere messe in discussione sono, pertanto, le modalità di esercizio del potere dell'Amministrazione regionale di disciplinare il procedimento finalizzato all'inserimento nell'albo degli operatori della formazione professionale.

Trattassi, a ben vedere, di una posizione di interesse legittimo con conseguente devoluzione della controversia al giudice amministrativo.

Accertata la sussistenza della giurisdizione amministrativa, può procedersi all'esame del merito del ricorso.

Il fondamentale problema da affrontare è se sia legittima la limitazione dell'iscrizione all'albo degli operatori della formazione professionale ai titolari di rapporto a tempo indeterminato costituito prima del 31 dicembre 2008.

L'art. 14 della l.r. n. 13/2014 prevede che i requisiti per l'iscrizione all'albo degli operatori della formazione professionale sono i seguenti: 1) assenza di condanne penali; 2) godimento dei diritti civili e politici; 3) possesso dei requisiti professionali e didattici specificati nel precedente art. 13.

Nessun riferimento è fatto a limiti temporali relativi alla instaurazione dei rapporti lavorativi, che si rinviene, invece, nella delibera della Giunta regionale n. 350 del 4 ottobre 2010, la quale, nell'ambito di un più generale riordino del settore, aveva previsto l'iscrizione in un elenco a esaurimento dei dipendenti degli enti di formazione professionale assunti con contratto a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2008; elenco successivamente istituito con il decreto assessoriale n. 5074 del 22 dicembre 2010.

Sia la delibera che il decreto sono stati, però, espressamente revocati con la delibera della Giunta Regionale n. 200 del 6 giugno 2013, che ha nuovamente riordinato il settore, prevedendo l'attivazione "di tutte le procedure amministrative per l'aggiornamento dell'albo del personale docente e non docente nel settore della formazione professionale secondo le previsioni contenute nella circolare dell'Assessore regionale dell'istruzione e della formazione professionale n. 1 del 15 maggio 2013".

L'intento dell'Amministrazione regionale è stato chiaramente quello di chiudere la parentesi dell'elenco a esaurimento previsto dalla delibera n. 350/2010 e dal decreto n. 5074/2010 e ripristinare – aggiornandolo - l'albo previsto dall'art. 14.

Tale operazione di azzeramento non ha, però, riguardato il requisito

dell'assunzione con contratto a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2008, in quanto la delibera n. 200/2013 prevede l'aggiornamento dell'albo secondo le previsioni contenute nella circolare assessoriale n. 1/2013, la quale dispone espressamente che possono essere iscritti esclusivamente coloro che sono stati assunti con contratto a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2008.

Né può ritenersi, induttivamente, che tale limitazione temporale sia una legittima conseguenza di specifiche disposizioni di legge.

Invero, dall'esame della documentazione in atti e, in particolare, dalle deliberazioni della Giunta regionale n. 17 del 27 gennaio 2011 e da quella n. 117 del 21 aprile 2011 non sembra che l'Amministrazione regionale abbia voluto estendere agli enti privati operanti nel settore della formazione professionale il divieto di assunzioni di nuovo personale previsto dall'art. 20, comma 6, della l.r. n. 11/2010 relativamente alle società a partecipazione totale o maggioritaria della Regione.

E comunque, tale estensione sarebbe illegittima, in quanto agli enti della formazione non può essere applicata direttamente una disposizione, la quale ha destinatari completamente differenti, ovverosia le società a partecipazione pubblica.

Nemmeno tale estensione può essere operata in via interpretativa, in quanto l'Amministrazione regionale non può vietare a soggetti privati, pur se fruitori di finanziamenti pubblici, di assumere nuovi dipendenti con oneri evidentemente non a carico della finanza pubblica.

A diversa conclusione non può, peraltro, giungersi nemmeno ad ipotizzare che si sia voluto applicare l'art. 1, comma 10, della l.r. n. 25 del 29 dicembre 2008, pubblicato sulla GURS del 31 dicembre 2008 ed entrata in vigore lo stesso giorno, dato che tale disposizione non è richiamata dalla Amministrazione regionale.

Ma anche a volere ipotizzare che si sia tenuto conto di quanto dalla stessa disposto, (ossia del divieto di nuove assunzioni entrato in vigore proprio il 31

dicembre 2008), non si può non rilevare che l'art. 1 succitato riferisce il divieto alle "Amministrazioni regionali, istituti, aziende, agenzie, consorzi, esclusi quelli costituiti unicamente tra enti locali, organismi ed enti regionali comunque denominati, che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della Regione".

Trattasi quindi di una disposizione, che non è direttamente applicabile agli enti della formazione per la troncante considerazione che gli stessi non fruiscono di trasferimenti diretti.

L'estensione in via interpretativa non sarebbe, peraltro, ipotizzabile per le medesime considerazioni fatte relativamente all'art. 20, comma 6, della l.r. n. 11/2010.

Ne deriva che la previsione del requisito in questione ove intesa come diretta applicazione delle norme citate sarebbe illegittima e, conseguentemente, l'Amministrazione regionale non poteva prevedere, tanto più con una mera circolare n. 1/2013 genericamente richiamata nella delib. della Giunta regionale n. 200/2013, la mancata iscrizione all'albo degli operatori della formazione professionale dei soggetti (tra i quali i ricorrenti) non assunti a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2008.

Né il predetto requisito, ossia l'essere in servizio a tempo indeterminato entro il 31.12.2008, può intendersi come introdotto discrezionalmente dall'Amministrazione. Invero, l'"albo regionale del personale docente dei corsi di formazione professionale" è stato istituito dall'art. 14 della L.r. 24/1976, ed è la stessa che ne disciplina i presupposti per l'iscrizione, agli artt. 13 e 14, ponendo l'albo sotto la vigilanza ed il controllo di una apposita Commissione regionale (art. 15); pertanto, stante l'esistenza di alcuna specifica normativa di rango primario, l'iscrizione all'albo non può ritenersi o rendersi limitata a determinate categorie di soggetti, né subordinata a requisiti che nella legge non trovano riscontro.

Altra cosa, invece, sono le provvidenze e le altre misure di sostegno approntate

dalla Regione per talune categorie di docenti del settore della formazione (e relativo personale amministrativo), ai sensi della L.r. 25/1993 (che all'art. 2 garantisce la "CONTINUITÀ LAVORATIVA al personale a tempo indeterminato" iscritto nell'apposito albo ex art. 14 L.r. n. 24/1976), ovvero ai sensi della L.r. n. 4/2003 (che all'art.132 (che ha istituito un apposito "FONDO DI GARANZIA del personale della Formazione Professionale"). Per tali categorie di lavoratori, in effetti nulla poteva e può impedire alla Regione di fissare requisiti collegati ai limiti delle proprie disponibilità finanziarie e quindi requisiti come quello dell'essere in servizio a t.i. al 31.12.2008 (che però nulla ha a che vedere con i requisiti che la legge del 1976 richiede in generale per l'ordinaria iscrizione all'albo).

In sostanza, al personale della formazione professionale ben possono richiedersi requisiti specifici per fruire delle provvidenze regionali istituite dalle leggi prima citate (l.r. 25/1993 e l.r. 4/2003), ma tali requisiti, tra cui quello dell'essere in servizio al 31.12.2008, non attengono all'iscrizione all'albo come invece risulta disciplinata direttamente ed esaustivamente dalla legge regionale n. 24 del 1976.

La Regione, a sua volta, è ente pubblico finanziatore di attività e connessi rapporti di lavoro che sono e restano di natura privatistica (lavoratore-ente di formazione), come già chiarito da questo Tribunale con articolate sentenze 2315/2011, Sez. III, e n. 807/2015 Sez. II. Tali rapporti presuppongono, sì, l'iscrizione all'albo, ma non possono condizionare l'accesso al medesimo albo da parte di altri cittadini in possesso dei requisiti di legge. In questo senso, vale ricordare il D.A. del 16.10.1997, con cui la Regione, sostituendo precedenti decreti relativi all'albo, ha suddiviso quest'ultimo in due parti: una (ex art. 1) destinata al "PERSONALE IN SERVIZIO a tempo indeterminato docente e non docente dei corsi di formazione professionale"; l'altra (ex art. 2) destinata ai "SOGGETTI CHE ASPIRANO ad essere inseriti nelle strutture formative". Nel primo caso rilevano requisiti ulteriori

collegati o collegabili agli oneri finanziari gravanti sulla Regione; nel secondo rilevano i soli requisiti di legge.

Appare probabile che, nella congerie di provvedimenti che negli ultimi anni hanno caratterizzato il settore, la Regione non abbia tenuto ben distinti i due diversi ruoli che essa stessa assume quando agisce come controllore e gestore, in senso lato, dell'albo ex L.r. 24/1976, oppure quando agisce come soggetto erogatore di specifiche provvidente finanziarie per particolari categorie di lavoratori assunti dagli enti della formazione.

Da quanto detto deriva, nel caso di specie, che il rifiuto di iscrivere all'albo gli odierni ricorrenti si appalesa illegittimo, siccome motivato con l'assenza di un requisito (l'essere in servizio alla data del 31.12.2008, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato) che non trova alcun riscontro nella citata L.r. 24/1974; un requisito che, viceversa, va riferito alla fruizione di particolari benefici finanziari a carico della Regione e concordati con le OO.SS. di categoria (v. il preambolo alla citata delibera della Giunta regionale n. 350/2010); come del resto chiarito dal punto 8 della stessa delibera 350/2010, in cui si parla di "estensione del «FONDO DI GARANZIA» a tutti i dipendenti degli Enti di Formazione Professionale ex legge regionale n. 24/1976 ASSUNTI FINO AL 31 DICEMBRE 2008"; con la precisazione ulteriore che "il fondo sarà dotato di opportuna copertura finanziaria".

Concludendo, assorbiti gli ulteriori motivi, il ricorso è fondato e va accolto con conseguente annullamento, per quanto di ragione, del decreto dirigenziale n. 4228 del 1° agosto 2014 e della circolare dell'Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale n. 1 del 15 maggio 2013.

Le spese liquidate come in dispositivo devono essere poste a carico dell'Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale che ha negato l'iscrizione all'albo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla - nei limiti di interesse dei ricorrenti - i provvedimenti impugnati.

Condanna l'Assessorato regionale dell'istruzione e della formazione professionale al pagamento in favore dei ricorrenti delle spese del presente giudizio, che liquida in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori come per legge

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Nicola Maisano, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/10/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

