



Via Catania 42/C – 90141 – Palermo

PEC: studiolegaleavvocatofasano@pec.it

Parlamento europeo Presidente della commissione per le petizioni c/o Segreteria della commissione per le petizioni Rue Wiertz 60 1047 Bruxelles BELGIO

Oggetto: DIPENDENTI DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE SICILIANA RIMASTI SENZA INCARICO - PETIZIONE AL PARLAMENTO EUROPEO AI SENSI DELL' ARTICOLO 227 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E DELL' ARTICOLO 44 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

INFORMAZIONI ANAGRAFICHE RELATIVE AI RICHIEDENTI

I CITTADINI ITALIANI, SIGNORI:

| 1. Nome | Cognome | Codice Fiscale | Indirizzo |
|----------------|----------------|-----------------------|------------------|
| 2. | | | |
| 3. | | | |
| 4. | | | |
| 5. | | | |
| 6. | | | |
| 7. | | | |
| 8. | | | |
| 9. | | | |



ANGELA MARIA FASANO

Via Catania 42/C – 90141 – Palermo

PEC: studiolegaleavvocatofasano@pec.it

10.

tutti rappresentati e difesi, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli avvocati **Angela Maria Fasano** (CF: FSNNLM77E50G2730 – PEC: studiolegaleavvocatofasano@pec.it), e **Stefania Fasano** (CF: FSNSFN84A59G2730 – PEC: stefaniafasano@pec.it) ed elettivamente domiciliati presso lo studio delle stesse in Palermo (Italia), nella Via Catania 42 C, 90141. L'avvocato Angela Maria Fasano e l'avvocato Stefania Fasano, dichiarano di voler ricevere ogni comunicazione all'indirizzo PEC: studiolegaleavvocatofasano@pec.it – TEL: + 393348120803 - +39091341301

ASPETTO STORICO E CRONOLOGICO DELLA VICENDA

1. I lavoratori oggi rappresentati, stanno attraversando un grave momento di crisi a causa dell'incertezza occupazionale, connessa ad una gestione amministrativa, contabile e finanziaria della Formazione Professionale Siciliana che di fatto ha determinato la riduzione del proprio reddito e la perdita del proprio posto di lavoro.
2. I lavoratori odierni rappresentati, invero, rientrano nell'area della Formazione Professionale siciliana, secondo quanto succintamente calendarato dall'art. 4, della legge Regionale n. 24/1976, che così recita: *“L'assessorato regionale del lavoro e della cooperazione attua i corsi e le altre iniziative formative avvalendosi: (...) c) degli enti giuridicamente riconosciuti e delle loro forme associative che abbiano per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale”*.
3. Gli odierni rappresentati, pertanto, risultano essere iscritti all'albo di cui all'art. 14 della legge regionale su citata.
4. **La Regione Siciliana ha il dovere di erogare le retribuzioni mensilmente al personale della Formazione Professionale (art. 39 l.r. n. 23/2002)**, il quale, introduce principi di tutela prevedendo che, i pagamenti relativi alle spese del personale dipendente siano disposti mensilmente e che vengano accreditate

dall'amministrazione regionale sui conti correnti degli enti gestori le risorse relative alla voce di costo del personale "nella misura necessaria alla copertura integrale della stessa".

5. La Regione Siciliana, avendo ricevuto i fondi dal FSE, avrebbe dovuto, quindi, garantire i livelli minimi essenziali di occupazione, così come prescritto dalla normativa di settore all'uopo caladata. Occorre chiedersi che fine hanno fatto i predetti Fondi e per quali scopi sono stati utilizzati, atteso che erano anche destinati per attuare i principi di mobilità interna ed esterna in favore degli odierni istanti, grazie anche ai Fondi messi a disposizione dalla Comunità Europea. Quanto sopra riportato risulta in contrasto con il principio in di integrità dei pagamenti ai beneficiari del contributo pubblico previsto dal regolamento (CE) n.1083/2006 (che disciplina il fondo sociale europeo in cui all'art.80 sono vietate le detrazioni o le trattenute che portino alla riduzione del contributo per i beneficiari).

6. Non solo. I ricorrenti sono rimasti privi di reddito. I ricorrenti sono stati licenziati e non hanno potuto recuperare le retribuzioni maturate che per legge dovevano essere assicurate dalla Regione. A decorrere dall'1 gennaio 2003, infatti, alla realizzazione del piano per la formazione professionale di cui alla legge regionale 6 marzo 1976, n. 24 e successive modifiche ed integrazioni si provvede con le modalità previste per le attività formative cofinanziate dal fondo sociale europeo.

7. Appare evidente, dall'analisi combinata delle norme recate dall'art. 39 della legge regionale 23/2002, che dai commi 1 e 2 non conseguano, allo stato, generali modificazioni nei diritti sostanziali riconoscibili ai soggetti proponenti attività di formazione professionale, ai sensi della L.R. 24/1976 e successive modifiche ed integrazioni, bensì solo variazioni di natura procedurale.

Unica eccezione è quella rappresentata dalla nuova obbligazione assunta dall'Amministrazione regionale di assicurare l'integrale copertura della spesa del personale dipendente degli Enti gestori della formazione professionale, sia di quello impegnato negli Interventi formativi sia di quello operante nei Servizi formativi (CIRCOLARE N. 01/03/FP - GURS n.11 del 07/03/2003)

A- **Violazioni del diritto COMUNITARIO E DEI TRATTATI IN RIFERIMENTO AL RUOLO DELLA POLITICA SOCIALE**

Ai sensi dell'art. 151 TFUE L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

Il successivo articolo 152 TFUE affida all'Unione il compito di promuovere il ruolo delle parti sociali riconoscendo il vertice sociale trilaterale come mezzo indispensabile per contribuire al dialogo sociale.

In tale ottica è di tutta evidenza che la Regione Siciliana si sia legittimamente discostata da tale dettato normativo nel momento in cui ha omissso il controllo normativamente previsto sugli Enti di formazione professionale. Questi ultimi infatti hanno proceduto ai licenziamenti del personale, senza tener conto del fondamentale ruolo del dialogo sociale ai fini della salvaguardia dei livelli occupazionali.

Invero, gli odierni istanti sono ex dipendenti della Formazione Professionale. Secondo quanto compiutamente calendarato dalla lettera della norma, ex art. 4 della Legge regionale n. 24 del 1976: *"L'assessorato regionale del lavoro e della cooperazione attua i corsi e le altre iniziative formative **avvalendosi**: (...) c) degli enti giuridicamente riconosciuti e delle loro forme associate"*.

Gli Enti in questione risultano essere Enti strumentali della Regione siciliana di cui l'Amministrazione si avvale per l'espletamento di un servizio pubblico obbligatorio (*id est*: attività formative annuali) istituiti e finanziati dalla Regione medesima ESCLUSIVAMENTE a mezzo di fondi pubblici.

Coerentemente a quanto sopra argomentato, gli odierni istanti risultano essere iscritti all'albo, di cui all'art. 14 della Legge regionale n. 24 del 1976. Gli stessi, pertanto, ricevevano le retribuzioni previste dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro di categoria SOLO attraverso i finanziamenti regionali, provinciali e comunitari concessi all'Ente dalla Regione Siciliana per lo svolgimento delle attività formative annuali. In forza del superiore rapporto di lavoro subordinato, gli odierni istanti hanno prestato attività lavorativa in favore degli enti, secondo le prescrizioni dettate dal contratto di categoria presso le sedi di appartenenza.

E', tuttavia accaduto, che in seguito all'avvio di procedure di mobilità del personale i cui profili procedurali sono stati ampiamente censurati dinanzi alle competenti autorità nazionali, i lavoratori sono stati licenziati con comunicazione di licenziamento collettivo ex Legge 223/1991. L'utilizzo di tali procedure è stato ritenuto illegittimo da numerose pronunce, alla luce della più favorevole disciplina speciale contenuta nelle leggi regionali e nelle norme contrattuali contenute nelle L.R. n. 24/76; n.25/93; n.4/2003; n.10/11; del CCNL per la formazione professionale 1994-97 e 2008-2013; della circolare assessoriale n.10/94, in quanto contrario alla finalità di favorire , in ipotesi di crisi aziendale e di chiusura degli enti di formazione accreditati, la salvaguardia della occupazione e il reinserimento del personale, con conseguente riconoscimento del diritto dei lavoratori alla reintegra nel posto di lavoro e al pagamento delle indennità risarcitoria.

Ciò nonostante, in Sicilia, accade il più delle volte che i principi generali in tema di mobilità del personale al fine di garantire il principio della continuità lavorativa vengano del tutto disattesi.

L'art. 2 della Legge Regione Sicilia 25/1993, nel predisporre la disciplina generale in materia di garanzie per il personale della formazione professionale, prevede “**al personale iscritto all'albo previsto dall'art. 14 della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato è garantita la**

continuità lavorativa e riconosciuto il trattamento economico e normativo previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria”.

Spetta inoltre all'Assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione il compito di attuare per il personale rimasto totalmente privo di incarico, i processi di mobilità previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro degli operatori della formazione professionale.

L'art. 34 CCNL per il biennio 2011-2013 prescrive che il personale dipendente degli Enti può essere soggetto a processi di mobilità professionale all'interno della fascia professionale di propria competenza anche attraverso percorsi di formazione, aggiornamento, riconversione e/o riqualificazione. Detta mobilità si attua: a) all'interno delle Istituzioni formative dello stesso Ente, mediante trattativa aziendale; b) tra strutture di Enti diversi, mediante convenzioni e/o accordi; c) tra Istituzioni Formative degli Enti e Istituzioni pubbliche, mediante convenzioni e/o accordi.

La superiore disposizione va letta in combinato disposto con il successivo art.35 del CCNL, il quale a sua volta a proposito della salvaguardia occupazionale, rinvia a quanto previsto dall'allegato 12 del CCNL.

In particolare l'art. 35, comma 1, prescrive che: “Per la salvaguardia occupazionale si applica quanto previsto dall'allegato n. 12, parte integrante del presente CCNL” ed a sua volta quest'ultimo testualmente recita: “Le Parti riconfermano la validità dei contenuti ... dell'art. 26 del CCNL 1994-1997 già recepiti dalle normative regionali, dalle deliberazioni e dagli accordi tra Regione, Organizzazioni Sindacali ed Enti”.

L'allegato 12 CCNL, sopra richiamato, prevede altresì che *per la salvaguardia dell'occupazione, si attua la mobilità del personale dipendente all'interno del Sistema Regionale di Formazione Professionale. La mobilità si attua attraverso l'istituzione di tavoli trilaterali regionali anche tra Istituzioni Formative*

*degli Enti e Istituzioni Formative della Regione e degli Enti delegati, mediante accordi. (questo è il passaggio mancante nel caso che ci occupa). La **ricollocazione del personale** si realizza attraverso: a) l'estensione del sistema degli ammortizzatori sociali al comparto; b) l'attivazione degli Enti Bilaterali Nazionale e Regionali con l'utilizzo di eventuali fondi anche sostenuti da un impegno finanziario dello Stato e delle Regioni; c) la contrattazione tra Enti ed OO.SS. che ne individua i criteri per il possibile inserimento dei lavoratori, **con il coinvolgimento nei processi anche delle istituzioni regionali, provinciali, ecc., vincolante nel caso di passaggi di personale tra privato e pubblico. Qualora manchino le condizioni per il reinserimento, le OO.SS e le Associazioni degli Enti di FP attivano il confronto con la Regione/Province al fine di individuare le condizioni di una nuova collocazione dei lavoratori anche in altre attività, anche all'esterno del settore della Formazione Professionale.***

Gli Enti di formazione siciliani, quindi, avrebbero dovuto individuare i lavoratori eccedentari di concerto con le OOSS ed avviarne il reinserimento presso altri Enti di formazione o presso altre amministrazioni (c.d. mobilità esterna, così come prevista dal CCNL di cui si dirà a breve).

Posto che la mobilità del personale si attua: a) all'interno delle strutture operative dello stesso Ente; b) tra strutture di Enti diversi mediante convenzione; c) tra strutture operative degli Enti convenzionati e le strutture operative della Regione e degli Enti delegati mediante convenzione, è bene sottolineare che la stessa norma prevede lungo tutto il suo PUNTO B rubricato **“Salvaguardia dell'occupazione”** un **SECONDO LIVELLO DI MOBILITA'**, che si attua per il personale con contratto a tempo indeterminato rimasto parzialmente o totalmente senza incarico a seguito di contrazione delle attività, di chiusura dei corsi o delle sedi operative o di trasferimenti delle sedi operative stesse da una ad altra area territoriale o di passaggio della sede operativa ad altro Ente. Questa norma non si limita solo alla enunciazione di un diritto ma ne declina le varie fattispecie in modo. Molto interessante è la seguente affermazione rinvenibile nel proseguo del superiore punto f): ***1 lavoratori in mobilità conservano, per il periodo***

necessario a tale verifica, la retribuzione globale e i diritti acquisiti, rimanendo formalmente collegati all'Ente di appartenenza. Alla luce del superiore excursus normativo appare *ictu oculi* evidente il vizio di procedura: gli Enti, avrebbero dovuto avviare i percorsi di mobilità, con le modalità procedurali previste dalle Leggi regionale e dal Contratto Collettivo di categoria. Ma non lo hanno fatto!

Eppure tener conto dell'esigenza di avviare le trattative trilaterali, previste dalla Contrattazione Collettiva e dalla normativa regionale funzionale al CCNL (convocazione dei tavoli trilaterali tra Ente, Amministrazione regionale ed OO.SS al di definire la vertenza e di collocare, conseguentemente, i lavoratori con la mobilità interna o esterna). Ma vi è di più e molto.

B) Violazione DEL DIRITTO COMUNITARIO - VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO IN DI INTEGRITÀ DEI PAGAMENTI AI BENEFICIARI DEL CONTRIBUTO PUBBLICO PREVISTO DAL REGOLAMENTO (CE) N.1083/2006 (CHE DISCIPLINA IL FONDO SOCIALE EUROPEO IN CUI ALL'ART.80 SONO VIETATE LE DETRAZIONI O LE TRATTENUTE CHE PORTINO ALLA RIDUZIONE DEL CONTRIBUTO PER I BENEFICIARI).

Nessuna delle garanzie occupazionali che avrebbero dovuto supportare gli odierni istanti sono state avviate, pur se normativamente previste, anche in assenza dei Fondi comunitari all'uopo stanziati dalle istituzioni comunitarie e destinati per altri scopi.

Per quanto concerne, una buona volta, le modalità attraverso le quali l'amministrazione regionale ha agito per recuperare gli incrementi erroneamente concessi e qualificati come indebito oggettivo dalla giurisprudenza della Corte dei Conti e, effettivamente, non dovuti ai sensi della legge regionale n. 24/1976 il Consiglio di Giustizia Amministrativa ha confermato, in linea con il T.A.R. Sicilia - Palermo, la vigenza nell'ordinamento comunitario del principio secondo il quale nel caso di indebita erogazione

di denaro pubblico sussiste in capo all'Amministrazione il potere di recupero mediante compensazione legale, e ciò anche perché l'applicazione del principio di integrità dei pagamenti ai beneficiari presuppone a monte la legittimità dell'erogazione e non può certo invocarsi a tutela di una situazione qualificata in termini di indebito esborso. Al riguardo la giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale stabilisce che le autorità amministrative nazionali devono attivarsi "prontamente" per recuperare i contributi irregolarmente concessi (Corte, causa C-201/02, punto 40; Tribunale, causa T-224/04, punti 51-55), ed esse debbono procedere, riguardo alle violazioni del diritto comunitario, con la stessa diligenza che impiegano per l'attuazione delle corrispondenti normative nazionali (Corte, causa C-186/98, punto 11; Corte, causa C-68/98, punto 23).

La questione che si evidenzia in tale sede è la corresponsione, senza valido titolo giuridico ed, anzi, in contrasto con il quadro normativo di riferimento, di ingenti somme di denaro in favore di numerosi Enti di Formazione Professionale, corresponsione che è stata disposta dall'assessorato regionale alla Formazione Professionale ad integrazione dei finanziamenti che erano stati già assegnati dalla Regione Siciliana ai medesimi Enti nell'ambito del Piano Regionale dell'Offerta Formativa per l'anno 2007 (P.R.O.F.2007).

Richieste, sostanzialmente prive di un valido titolo giuridico, inoltrate dagli Enti interessati, cui corrispondevano incondizionati provvedimenti di accoglimento, anch'essi privi di valido titolo giuridico, emessi dall'Amministrazione regionale.



ANGELA MARIA FASANO

Via Catania 42/C – 90141 – Palermo

PEC: studiolegaleavvocatofasano@pec.it

Un prelievo coatto che ha violato il principio di divieto di diversa destinazione sancito dal citato articolo 80 del Regolamento (Ce) n.1083 del 2006. In particolare, il recupero delle maggiori risorse effettuato dal Governo regionale (integrazione al finanziamento o extra budget) per somme erogate negli anni dal 2005 al 2010 a diversi enti formative ed effettuato in compensazione con quote di finanziamento a valere sul Fondo sociale europeo, costituisce, per l'appunto, violazione del diritto comunitario.

Vediamone gli aspetti storici fattuali.

Con l'Avviso Pubblico n.2/06/FP del 9.6.2006, pubblicato nella G.U. della Regione Siciliana del 16.6.2006, venne avviata la procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione dei finanziamenti inerenti il P.R.O.F. 2007.

Poco tempo dopo l'approvazione della graduatoria e l'assunzione dei correlativi impegni di spesa, iniziarono a pervenire al Dipartimento istanze da parte di vari Enti, con le quali i medesimi chiedevano, sovente con motivazioni piuttosto generiche, sostanziose integrazioni ai finanziamenti loro assegnati.

Una premessa a tal uopo si impone. La Formazione Professionale costituisce indubbiamente un "servizio pubblico", finalizzato a favorire l'incremento della cultura e delle capacità tecniche dei lavoratori, onde agevolare le loro possibilità di occupazione. In tale ambito viene ad assumere un ruolo fondamentale l'assessorato regionale all'Istruzione ed alla Formazione Professionale, il quale provvede ad organizzare i corsi di formazione, avvalendosi, tra l'altro, degli "enti giuridicamente riconosciuti o di fatto e delle loro relative forme associative, che abbiano per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale" (art. 4 della L.R. n.24/1976).

Ciò detto, per il finanziamento delle attività formative commissionate ad enti di formazione l'Amministrazione deve predisporre specifici stanziamenti, volti coprire le varie categorie di spese elencate nell'art. 9 della L.R. n.24/1976.

Indi, appena approvato definitivamente, il P.R.O.F. assume valenza vincolante e può essere modificato soltanto in presenza di "condizioni particolari" (art. 6 della L.R. n.24/1976).

In applicazione dei predetti principi generali, l'assessorato ha emanato la circolare n.6 dell'11.6.2004, recante "Direttive per la presentazione delle istanze, lo svolgimento e la rendicontazione dei progetti formativi", con cui ha inteso fornire prescrizioni dettagliate in relazione ai modelli di comportamento che avrebbero dovuto seguire sia gli enti interessati a partecipare al P.R.O.F. sia soprattutto i competenti Organi ed Uffici dell'Amministrazione.

Orbene, tra i punti più rilevanti della circolare figurano i seguenti: 1. Ciascun Ente di formazione interessato a partecipare alla selezione pubblica annualmente bandita deve indicare quali corsi sia disponibile ad organizzare e specificare analiticamente gli importi dei finanziamenti all'uopo stanziati. Una volta operata la selezione comparativa delle proposte pervenuti dagli Enti, l'assessorato redige il Piano Regionale dell'Offerta Formativa per l'anno di riferimento, in cui, per ciascun progetto approvato viene specificato l'ammontare del finanziamento concesso all'Ente attuatore; in tale contesto, vige tassativamente il principio secondo cui: "Per i progetti inseriti nel P.R.O.F. il tetto massimo delle risorse finanziarie riconoscibili è rappresentato dagli importi assegnati con il provvedimento di finanziamento" (v. capo II, par. 6, 3° cpv.).

I rapporti giuridici tra il Dipartimento della Formazione Professionale l'Ente attuatore del progetto ammesso al finanziamento debbono essere formalmente disciplinati da un apposito "atto di adesione" nel sottoscrivere l'atto di adesione, l'Ente deve, tra l'altro, accettar espressamente le clausole secondo cui: "Il finanziamento assegnato con il provvedimento amministrativo viene riconosciuto spettante soltanto provvisoriamente e costituisce, altresì, il limite massimo di "spesa" e "Il finanziamento concesso rappresenta la misura massima del contributo erogabile, anche nell'ipotesi in cui le spese ammissibili e documentate superino quelle preventivate". In tale contesto, quindi, non potevano considerarsi giuridicamente ammissibili finanziamenti integrativi, finalizzati a soddisfare pretese avanzate estemporaneamente dal singolo Ente dopo la concessione del finanziamento pubblico in suo favore e la sottoscrizione del relativo atto di adesione.

Quanto osservato induce a ritenere che il legislatore non abbia affatto inteso consentire indiscriminatamente che le economie realizzate possano essere utilizzate dall'Amministrazione per erogare finanziamenti integrativi a qualsiasi Ente che asserisca di aver effettuato spese in misura maggiore rispetto a quella che era stata da esso stesso preventivata e che era stata autorizzata dalla medesima Amministrazione, previa effettuazione di una rigorosa istruttoria, in sede di ammissione al finanziamento disposto con l'approvazione del P.R.O.F. annuale. La norma contenuta nell'art. 9 della L.R. n.21/2007 va, infatti, interpretata nel senso che le economie realizzate possono essere destinate, in osservanza dei fondamentali principii di sana programmazione, di economicità e d'ineludibile trasparenza, soltanto all'effettuazione di nuovi interventi formativi, finalizzati a soddisfare eminenti interessi pubblici e da definirsi secondo le modalità e con l'osservanza delle procedure previste dalla legge

(v., in particolare, l'art. 6 della L.R. n.24/1976). Motivi ivi questi che hanno spinto la Corte dei Conti ad affermare e ritenersi illegittime nonché foriere di danno erariale, in quanto avevano comportato ingiustificati ed inutili esborsi di ingenti risorse finanziarie pubbliche, le procedure (sopra illustrate) con cui l'ssessorato alla Formazione Professionale aveva concesso, in varie fasi, a fine anno 2007 e poi nel 2009, a numerosi Enti finanziamenti integrativi rispetto a quelli loro già assegnati nell'ambito del P.R.O.F. 2007.

In particolar modo, in tale contesto, la Corte dei Conti ha affermato che non potevano considerarsi idonee ad elidere o ad attenuare la colpa grave talune circostanze addotte dai soggetti convenuti in giudizio, quali: taluni orientamenti giurisprudenziali dei Giudici del Lavoro, secondo i quali la Regione Siciliana sarebbe stata, comunque, tenuta a fornire una sorta di “garanzia impropria” in ordine all'adempimento delle obbligazioni gravanti sugli Enti di Formazione per la corresponsione+ al personale impiegato nell'espletamento dei corsi dei trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva. Infatti, ad avviso della Sezione di primo grado: il conformarsi in maniera acritica ad una prassi (quale quella della concessione di finanziamenti integrativi “extrabudget”) priva di qualsiasi valida giustificazione giuridica, ed, anzi, palesemente contraria ai principii agevolmente desumibili dal quadro normativo vigente in materia, costituisce ulteriore dimostrazione di comportamenti connotati da inescusabili negligenza e superficialità nonché da macroscopico disinteresse per l'oculata gestione delle risorse finanziarie pubbliche e per il buon andamento dell'azione amministrativa. Non risulta, invece, che in altre circolari della Regione Siciliana sia mai stata autorizzata l'emissione di “mandati verdi” come strumento per operare l'estinzione di obbligazioni della P.A. sorte sulla base di altri titoli giuridici. Secondo il Giudice contabile che l'operazione di “compensazione” disposta nel 2013 dal Dipartimento della Formazione Professionale sia stata posta in essere mediante l'impropria

utilizzazione di tali titoli speciali di pagamento, i quali sono stati emessi al precipuo fine di evidenziare la contabilizzazione, sul capitolo n.3724 del bilancio regionale, di entrate in misura pari alle somme che erano state, a suo tempo, illegittimamente erogate ai vari Enti di Formazione a titolo di finanziamenti “*extrabudget*” nell’ambito del P.R.O.F. 2007, senza, però, che sia intervenuta alcuna reale variazione incrementativa in termini di cassa per l’erario regionale; infatti, come sopra rilevato, il contestuale “pagamento” in favore dell’Amministrazione, menzionato nella causale dei rispettivi titoli, altro non era che la contabilizzazione dell’accantonamento della quota parte di un credito asseritamente vantato dai singoli Enti, che, però, allo “status quo” non era né certo né liquido né esigibile, in quanto attinente ad un’attività ancora “in itinere”, da espletarsi nell’ambito di un programma di formazione professionale (di cui all’Avviso n.20 del 2011) ben diverso da quello (il P.R.O.F. 2007) nel quale erano stati erogati indebitamente i finanziamenti integrativi, e, quindi, non ancora definitivamente rendicontata. Al contrario, deve ritenersi immanente nell’ordinamento regionale il principio generale di “non incrementabilità” del finanziamento così assegnato all’Ente interessato. In tale ottica, deve rammentarsi che, in base alla L.R. n.24/1976, la Formazione Professionale costituisce un “servizio pubblico”, finalizzato a favorire l’incremento della cultura e delle capacità tecniche dei lavoratori, onde agevolare le loro possibilità di occupazione. In questo ambito viene ad assumere un ruolo fondamentale l’assessorato regionale all’Istruzione ed alla Formazione Professionale, il quale provvede a programmare ed organizzare i corsi di formazione, avvalendosi, tra l’altro, degli “enti giuridicamente riconosciuti o di fatto e delle loro relative forme associative, che abbiano per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale” (art. 4 della L.R. n.24/1976). L’assessorato procede, quindi, annualmente all’elaborazione del Piano Regionale per l’Offerta Formativa (P.R.O.F.), mediante, tra l’altro, una “rigorosa selezione delle iniziative da ammettere a contributo, sotto i profili dell’efficienza e dell’idoneità tecnica dei Centri di Formazione e dell’aderenza delle loro proposte ai programmi regionali” (art. 5 della L.R. n.24/1976).

Per il finanziamento delle attività formative commissionate a soggetti esterni, l'Amministrazione deve prevedere, anche sulla scorta delle proposte avanzate dai singoli Enti (v. l'art. 6, comma 2, della L.R. n.24/1976), specifici stanziamenti, finalizzati a coprire le varie categorie di spese elencate nell'art. 9. Il P.R.O.F. dev'essere approvato mediante apposito decreto emanato dall'assessore, il quale, qualora successivamente all'approvazione si verificassero "condizioni particolari", è autorizzato a provvedere alle necessarie modifiche ed integrazioni, sentito il parere (obbligatorio ma non vincolante) della Commissione Regionale per l'Impiego (art. 6, comma 3, della L.R. n.24/1976). Appare, quindi, evidente che il P.R.O.F., una volta definitivamente approvato, possa essere modificato esclusivamente in presenza di "situazioni particolari", ossia eccezionali, straordinarie e non prevedibili "ex ante", e, comunque, sempre per la tutela dei preminenti interessi pubblici sottesi al delicato settore della Formazione Professionale, dovendo ritenersi, invece, giuridicamente inammissibili modifiche ed integrazioni finanziarie disposte per ottemperare a richieste estemporaneamente inoltrate da questo o da quell'Ente per il soddisfacimento di proprie asserite esigenze organizzative e/o gestionali. Infatti, come già evidenziato dal Giudice di primo grado nonché dalla Corte dei Conti in sede di gravame nella sentenza n.259/2013, una corretta esegesi (da effettuarsi anche alla luce dei fondamentali canoni di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, chiaramente enunziati nell'art. 1 della L. n.241/1990 e costituenti logici corollari del principio di "buon andamento della Pubblica Amministrazione", che è stato consacrato nell'art. 97 della Costituzione) induce a ritenere che: il legislatore non abbia affatto inteso consentire che le economie realizzate ed accertate possano essere utilizzate dall'Amministrazione per erogare finanziamenti integrativi a qualsivoglia Ente, che (dopo aver avuto assegnata la propria quota di risorse) riferisca di aver effettuato spese in misura maggiore rispetto a quella che era stata da esso stesso preventivata in sede di partecipazione alla selezione ad evidenza pubblica e che era stata autorizzata dalla medesima Amministrazione, previa effettuazione di

una rigorosa e complessa istruttoria, in sede di ammissione a finanziamento disposto con l'approvazione del P.R.O.F. annuale; la norma contenuta nell'art. 9 della L.R. n.21/2007 vada, invece, razionalmente interpretata nel senso che le economie realizzate possano essere reiscritte in bilancio per essere destinate, in osservanza dei fondamentali canoni di sana programmazione, di economicità, di efficienza e d'ineludibile trasparenza, esclusivamente all'effettuazione di nuovi interventi formativi, finalizzati a soddisfare preminenti interessi pubblici, da definirsi secondo le modalità e con l'osservanza delle procedure previste dalla legge (v., in particolare, l'art. 6 della L.R. n.24/1976).

Il costo del personale costituisce, infatti, una delle componenti della spesa, che dev'essere accuratamente preventivata, assieme alle altre, in sede di elaborazione della proposta che lo stesso Ente di Formazione si accinge a sottoporre all'esame dell'Amministrazione e che quest'ultima deve ponderatamente valutare in sede di verifica dell'ammissibilità dell'inserimento dell'Ente nel P.R.O.F. annuale. Eventuali maggiori costi che l'Ente di Formazione affermi d'aver sostenuto per il personale non possono, quindi, comportare automaticamente la conseguenza che l'Amministrazione regionale sia, comunque, tenuta a sopportare oneri finanziari ulteriori rispetto a quelli che erano stati preventivati su proposta dello stesso Ente. Opinare diversamente equivarrebbe, in dispregio dei più elementari canoni di razionalità e di "buona amministrazione", a vanificare qualsiasi forma di doverosa programmazione della gestione delle risorse finanziarie pubbliche e ad agevolare il verificarsi di fenomeni di sperpero ingiustificabile. D'altronde, è ben noto che sugli amministratori e dirigenti pubblici incombe il preciso dovere di verificare, in maniera costante e sistematica, la legittimità e la congruità dei modelli comportamentali seguiti, al fine di incrementare i livelli di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di eliminare fonti di sperpero delle (sempre più esigue) risorse finanziarie pubbliche.

C) VIOLAZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI DEL DIRITTO COMUNITARIO E DEI TRATTATI IN RIFERIMENTO ALL'UTILIZZO DELLE SOMME DEL FONDO SOCIALE EUROPEO

L'art. 147 CE affida alla Commissione delle Comunità Europee l'amministrazione del Fondo sociale europeo (FSE), istituito ai sensi dell'art. 146 CE. Si tratta di un fondo specifico per lo sviluppo equilibrato della Comunità, che si pone come obiettivo primario quello di ridurre le disparità (economiche, sociali e territoriali) tra le regioni europee e attivare la solidarietà tra gli Stati membri, riuscendo ad incentivare la coesione sociale ed economica.

Con il FSE si vuole migliorare il mercato del lavoro e la qualità dei posti di lavoro, promuovere l'occupazione nell'UE aiutando gli Stati membri a preparare al meglio la forza lavoro e le aziende di fronte alle nuove sfide globali.

La formazione professionale viene cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo, dalle Regioni e dalle Province. Gli enti di formazione infatti, sulla base di bandi pubblicati periodicamente dalle amministrazioni regionali e provinciali, presentano dei progetti formativi e ne richiedono il cofinanziamento. La Regione e le Province valutano e selezionano i progetti, attraverso specifiche procedure definite dai piani regionali, contenenti gli indirizzi e le direttive, per giungere all'approvazione dei piani formativi, articolati generalmente su base annuale.

Le attività formative così approvate vengono attuate con finanziamenti regionali, nazionali e con il cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo (FSE).

La disciplina del FSE è costituita dai Regolamenti del Consiglio volti ad individuare le missioni da affidare ai fondi a finalità strutturali in cui l'azione della Comunità si estrinseca al fine di promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni il cui sviluppo è in ritardo.

Il Regolamento UE 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio stabilendo il quadro entro il quale si iscrive l'azione del FSE prescrive che l'attuazione efficiente ed efficace delle azioni sostenute dal FSE dipende dalla buona *governance* e dal partenariato tra tutti i soggetti territoriali e socioeconomici interessati, tenendo in considerazione quanti operano a livello regionale e locale, in particolare le associazioni che rappresentano le autorità locali e regionali.

L'art 13 dello stesso Regolamento, rubricato "ammissibilità delle spese" subordina comunque le misure di sostegno alla condizione che gli obblighi delle autorità nell'ambito del programma operativo, in rapporto alla gestione e al controllo del programma nell'ambito del quale l'operazione è finanziata, siano rispettati dalle autorità responsabili per l'attuazione del programma stesso.

Volendo operare una riflessione a monte del problema, la disciplina per il settore della formazione professionale, in riferimento al periodo di programmazione 1994-1999, era costituita segnatamente dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 giugno 1988, n. 2052, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti [e] degli altri strumenti finanziari esistenti, modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081, e dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, modificato, dal regolamento del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082.

La metodologia degli interventi strutturali si fonda sui principi di sussidiarietà e complementarità. Infatti, fatte salve le competenze della Commissione cui spetta in particolare gestire le risorse finanziarie della Comunità, la responsabilità di applicare le forme d'intervento deve incombere

principalmente agli Stati membri al livello territoriale adeguato secondo la specificità di ciascuno Stato membro. Inoltre, l'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Essa risulta da una stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le autorità competenti designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, che agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune.

L'art. 24 del regolamento n. 4253/88, come modificato, rubricato «Riduzione, sospensione o soppressione del contributo», dispone quanto segue: «Se la realizzazione di un'azione o di una misura sembra non giustificare né in parte né totalmente il contributo finanziario assegnato, la Commissione procede ad un esame appropriato del caso nel quadro della partnership, chiedendo in particolare allo Stato membro o alle autorità da esso designate per l'attuazione dell'azione di presentare le loro osservazioni entro una scadenza determinata». «In seguito a questo esame la Commissione può ridurre o sospendere il contributo per l'azione o la misura in questione, se l'esame conferma l'esistenza di un'irregolarità (...)».

Pur tuttavia, la violazione delle garanzie previste per i lavoratori del settore ha fatto sì che nel corso degli ultimi anni tale sistema seppur ben strutturato, sia crollato!

Gli operatori della formazione professionale siciliana, erano convinti di far parte di un serio sistema in cui la Regione fosse una solida e credibile garanzia istituzionale, ma così non è stato. E lo dimostrano le varie indagini che nel corso degli ultimi anni hanno coinvolto numerosi dirigenti regionali preposti al settore, coinvolti e condannati in procedimenti penali per aver fatto cattivo uso delle pecunie pubbliche ai danni di tutto il settore!

In merito all'annosa questione della dispersione di fondi pubblici ad opera delle Amministrazioni Regionali competenti, è utile ripercorrere le vicende a partire dagli anni 90.

Con decisione 28 settembre 1995, C (95) 2194, successivamente modificata con decisione 26 gennaio 2001, C (2000) 2862, la Commissione ha approvato, in applicazione dei regolamenti nn. 2052/88 e 4253/88, il programma operativo per la Regione Sicilia, che si inseriva nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'obiettivo n. 1 in Italia e che, relativamente alle misure cofinanziate dal FSE, riguardava il periodo 1° gennaio 1994 – 31 dicembre 1999. Tale programma, era destinato all'organizzazione di corsi di formazione professionale e prevedeva un cofinanziamento comunitario a carico del FSE, pertanto, a questo titolo, sono stati corrisposti anticipi e la differenza rimaneva da pagare. Una volta presentata alla Commissione la domanda di pagamento del saldo, aveva origine uno scambio di lettere e a svariate riunioni tra il governo italiano (Ministero del Lavoro) e i competenti uffici della Commissione per determinare se, tenuto conto di eventuali errori ed irregolarità commessi dagli amministratori regionali a ciò delegati, tutti gli importi dichiarati nell'ambito del programma operativo in questione potessero essere considerati ammissibili al cofinanziamento comunitario. A conclusione dell'esame condotto, la Commissione ha adottato la decisione C (2006) 1171, relativa alla riduzione del contributo del FSE per un programma operativo nella regione Sicilia che si integrava nel quadro comunitario di sostegno per gli interventi strutturali dell'obiettivo n. 1 in Italia per il periodo dal 1994 al 1999.

Una storia senza fine quella degli enti di formazione, culminata negli scandali dovuti ai problemi gestionali ed economici. E a rimetterci sono stati soprattutto i lavoratori!

Non va peraltro tralasciata la questione degli *extrabudget* come sopra argomentato! Si è trattato di un danno all'erario, legato all'abitudine di concedere negli anni, ad alcuni enti di Formazione, le cosiddette

“integrazioni”. Somme che si aggiungevano a quelle previste inizialmente dal Piano dell'offerta formativa regionale. Quelle “integrazioni”, però, come ha sottolineato recentemente la Corte dei conti, sono illegittime. E hanno fatto scattare l'indagine dei magistrati contabili, culminata, come detto, nelle condanne a burocrati e amministratori. Tra le condanne, molte riguardano **casi di spreco di contributi comunitari**, oppure contributi erogati a soggetti privi di requisiti. La maggior parte delle condanne sono state emesse nei confronti di enti di formazione per aver distratto fondi per altri scopi.

Ciò che emerge da quanto sopra richiamato è l'esistenza di un sistema di fondi destinati alla formazione professionale, basato su operazioni di dirottamento di decine di milioni di euro! A permettere il funzionamento di un simile meccanismo criminoso è intervenuta la mancanza di controlli sulle operazioni svolte da parte degli organi a ciò preposti.

Il principio di fondo si basa sul fatto che dato che si tratta di enti o associazioni che hanno come fine istituzionale la formazione professionale, la legge prevede l'obbligo di sottoporsi alle ispezioni ed al controllo della Regione, di accettare il controllo sociale e la mobilità del personale, nonché di rispettare i livelli di qualificazione richiesti dal programma regionale. Vi è in sostanza per tali enti o associazioni un più penetrante controllo ed una più significativa ingerenza da parte della Regione, la quale dovrà verificare essenzialmente il rispetto da parte degli stessi enti gestori delle linee programmatiche stabilite nei programmi annuali e pluriennali.

E la fonte della responsabilità del governo regionale si basa essenzialmente sul fatto che dalla stessa Regione le leggi 24 del 1976 e 25 del 1993 sono state ignorate! Negli ultimi tre anni la Regione ha dato vita ad un'impostazione dell'attività dei corsi formativi non tenendo conto di queste due norme che garantiscono e salvaguardano il posto di lavoro dei formatori, leggi armonizzate con il contratto collettivo di lavoro!

Si assiste inerti all'inadempienza dell'amministrazione regionale, reiterata da anni, sulla programmazione del Piano regionale dell'offerta formativa (PROF) e sull'applicazione della legge regionale n.24 del 6 marzo 1976 e della legge regionale n.25 del 1 settembre 1993.

D) VIOLAZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI DEL DIRITTO COMUNITARIO E DEI TRATTATI IN RIFERIMENTO AL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE

La mancata attuazione da parte degli Enti di formazione professionale siciliani delle procedure di mobilità del personale, così come previste dai CCNL di categoria e dalla normativa sopra richiamata, rende evidente la violazione del superiore principio di non discriminazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

Invero, l'art. 45 TFUE dopo aver garantito la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, abolisce ogni forma di discriminazione per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

Nella specie, la stragrande maggioranza dei lavoratori del settore in Sicilia, si è trovata dinanzi alle difficoltà generate dalle procedure di licenziamento avviate, in assenza di organi che garantissero il fondamentale diritto alla continuità lavorativa e al mantenimento del posto di lavoro.

Tale riflessione assume ancor più rilievo laddove si consideri che l'art. 46 TFUE, assegna al Parlamento Europeo e al Consiglio il compito di istituire meccanismi idonei per evitare di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell'occupazione nelle diverse Regioni.

La Regione Sicilia, in tal senso continua a comprimere i diritti dei lavoratori della formazione professionale, determinando una grave disparità anche rispetto alle altre Regioni.

E - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI FONDAMENTALI DEL DIRITTO COMUNITARIO E DEI TRATTATI IN RIFERIMENTO ALLA DIMENSIONE NON ECONOMICA DEL CITTADINO UE

Le scelte poste in essere dagli Enti di Formazione Professionale e dall'Amministrazione Regionale, dettate in buona sostanza da una situazione di profonda crisi finanziaria come conseguenza della dispersione dei fondi comunitari destinati al settore è contraria ai principi fondamentali della Comunità, della Costituzione UE e del Trattato anche sotto altro profilo. Infatti, il diritto comunitario osta che il cittadino membro sia considerato come semplice consumatore in quanto deve essere tutelato nella sua dimensione personale anche rispetto alla speculazione finanziaria. La Corte di Giustizia UE ha specificato come, in virtù dell'introduzione della cittadinanza comunitaria, i cittadini dell'Unione non possono non ottenere un trattamento giuridico identico, indipendentemente dalla loro nazionalità, nei settori coperti dal diritto comunitario, all'interno del quale vige il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza (Sent. 20.9. 2001, causa C-184/99, Grzelczyk c. Centre p. in Racc. p. I-6193(56) ; sent.15.32005, causa C-209/03, Dany Bidar c. London Borough, in Racc. p. I-1219).

Orbene, se la cittadinanza europea è status di diritto fondamentale dell'UE, nell'affrontare la crisi economica i predetti organi non hanno tenuto conto che l'UE tutela i propri cittadini anche nella loro dimensione personale e nell'ambito delle formazioni sociali e lavorative in cui si muovono, ma li hanno considerati ancora come semplici operatori economici che per ciò solo godono della libertà di circolazione.(Corte Giustizia sent. 19.10.2004, causa C-200/02, Zhu e Chen c. Secretary of State in Racc. p. I-9925 ; causa C-34/09, Ruiz Zambrano, sentenza dell'8 marzo 2011). In sostanza gli organi nazionali e regionali adottando i provvedimenti impugnati non hanno tutelato direttamente i cittadini degli Stati membri e neppure i risparmiatori degli stessi ma, di fatto, esclusivamente il mercato. Cosicché hanno privilegiato gli interessi privati del mercato, non tenendo conto di quelli dei lavoratori.

Tutto ciò premesso, i denunzianti

P.Q.M.

chiedono che il Parlamento Europeo, in forza dei suoi poteri, ai sensi dell'articolo 216 del regolamento del Parlamento europeo, seconda delle circostanze, Voglia:

trasmettere la petizione ad altre commissioni del Parlamento europeo per informazione o per ulteriori azioni;

preparare e presentare una relazione completa da sottoporre al voto del Parlamento europeo in Aula o effettuare un sopralluogo informativo nella regione o nel paese interessati ed elaborare una relazione recante osservazioni e raccomandazioni;

adottare ogni altra misura ritenuta appropriata per violazione della clausola 5 dell'Accordo quadro 18.3.1999 allegato alla Direttiva 1999/70/CE del 28.6.1999 per tutti i motivi esposti nella presente denuncia. Si autorizza l'indicazione dell'identità degli scriventi e dei denunciati nei rapporti con lo Stato italiano e gli altri Stati membri.

Autorizziamo il Parlamento europeo a indicare la nostra identità nei Suoi contatti con le autorità della Repubblica Italiana, contro la quale è presentata questa denuncia.

Data

firma (leggibile)

Si allegano:

1. Documento di identità e codice fiscale.
2. Estratto albo formazione in cui l'istante risulta iscritto.