

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/04/2015

IL SEGRETARIO

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

N. 00807/2015 REG.PROV.COLL.
N. 02589/2013 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2589 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto dall'ASSOCIAZIONE NUOVO CAMMINO, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Salvatore Raimondi e Luigi Raimondi, con domicilio eletto in Palermo, Via Gaetano Abela, 10, presso lo studio del prof. Avv. Salvatore Raimondi;

contro

- l'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale, in persona dell'Assessore pro tempore, rappresentato e difeso ope legis dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, domiciliataria per legge in Palermo, Via A. De Gasperi, 81;

e con l'intervento di

- Antonino Manno, Pietro Cilluffo, Angela Lupo, Andrea Marino, Francesca Lupo e Antonino Melodia, rappresentati e difesi dall'avv. Francesca Reina, con domicilio eletto in Palermo, Via Abela, 10, presso lo studio del predetto difensore (intervenant ad adiuvandum);

per l'annullamento

*previa sospensione cautelare**quanto al ricorso introduttivo*

1) del Decreto del Dirigente Generale del 27/6/2013, n. 2885, di annullamento del D.D.G. n. 4904 del 15/12/2010, recante il finanziamento dell'integrazione del progetto n. IF2009C0240 dal titolo DAFNE presentato dall'Associazione ricorrente a valere sul PROF 2009 pari ad euro 323.302,04, e si ingiunge il versamento del relativo importo;

2) del provvedimento, estremi sconosciuti, con il quale l'Assessorato resistente ha disposto la trattenuta del predetto importo a detrazione delle somme spettanti alla ricorrente per il finanziamento concesso all'ente per la realizzazione di alcuni progetti a valere sull'avviso n. 20/2011 (decreti dirigenziali n.3680 del 20/8/2012, n. 3455 del 14/8/2012, n. 2577 del 29/8/2012, n. 3678 del 29/8/2012);

quanto ai primi motivi aggiunti:

1) del Decreto del Dirigente Generale del 27/6/2013, n. 2885, di annullamento del D.D.G. n. 4904 del 15/12/2010, recante il finanziamento dell'integrazione del progetto n. IF2009C0240 dal titolo DAFNE presentato dall'Associazione ricorrente a valere sul PROF 2009 pari ad euro 323.302,04, e si ingiunge il versamento del relativo importo;

2) del Decreto Dirigenziale n.2714 del 30 agosto 2013, di liquidazione della spesa ed emissione dei mandati relativi ai secondi acconti dell'Associazione ricorrente previa emissione dei mandati verdi effettivi in favore della Regione Siciliana per l'ammontare di € 323.456,63;

3) del Decreto Dirigenziale del 17 settembre 2013, n. 4010, d'incameramento del predetto importo a detrazione delle somme spettanti per il finanziamento concesso di progetti a valere sull'Avviso n. 20/2011 (decreti dirigenziali n.3680 del 20/8/2012, n. 3455 del 14/8/2012, n. 2577 del 29/8/2012, n. 3678 del 29/8/2012) disponendo il versamento della somma di € 323.302,04 e l'emissione di mandato di pagamento in favore della Regione Siciliana;

quanto ai secondi motivi aggiunti:

- del Decreto Dirigenziale 16 gennaio 2014, n. 76 di annullamento del D.D.G. n. 184 del 27 giugno 2006 e di recupero coattivo della somma di € 21.282,88;

nonché per la condanna

al pagamento degli importi trattenuti ;

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

Visto l'atto di rinuncia alla domanda cautelare incidentale proposta con il ricorso introduttivo;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Assessorato regionale resistente;

Visto l'atto di intervento ad adiuvandum di Antonino Manno, Pietro Cilluffo, Angela Lupo, Andrea Marino, Francesca Lupo e Antonino Melodia;

Vista l'ordinanza collegiale n.219 del 10 marzo 2014, di rigetto della domanda cautelare proposta con i primi motivi aggiunti;

Vista l'ordinanza collegiale n.415 del 4 settembre 2014, con la quale il C.G.A. ha accolto l'appello proposto avverso la predetta ordinanza collegiale n.219 del 10 marzo 2014 di questa sezione, sospendendo i provvedimenti impugnati con i primi motivi aggiunti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato Relatore la dott.ssa Anna Pignataro;

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2014, per le parti i difensori presenti così come specificato nel verbale d'udienza;

CONSIDERATO che, così come risulta dagli atti di causa:

- l'Assessorato Regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale, con D.D.G. 27 giugno 2013, n.2885, ha annullato (art.1) il proprio precedente D.D.G. 15 dicembre 2010 n. 4904, con il quale era stato concesso il finanziamento integrativo del progetto "DAFNE", pari a € 323.302,04, a valere sul P.R.O.F. 2009, all'Associazione Nuovo Cammino ingiungendole il versamento della predetta somma (art.2) a pena del recupero coatto (art.3).

Nella motivazione del decreto n.2885/2013 è spiegato che le somme a tale titolo erogate costituirebbero un indebito oggettivo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2033 c.c. e sussisterebbe, quindi, l'obbligo di recuperarle; ciò sulla scorta della sentenza n. 2947 del 29 ottobre 2012 con la quale la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, ha riconosciuto la responsabilità amministrativa e contabile dell'Assessore e dei dirigenti pro tempore dell'Assessorato medesimo per fattispecie analoghe di incremento dei contributi finanziari già concessi a diversi Enti di Formazione;

- con successivo D.D.G. n. 3714 del 30 agosto 2013, è stata liquidata la spesa e disposto il pagamento dell'importo di € 126.903,37 a favore della Associazione Nuovo Cammino, a titolo di secondo acconto del finanziamento concesso a valere sul PROF 2010/01, quale somma residuante dalla previa detrazione contabile delle somme ritenute indebitamente erogate in forza del D.D.G. 27 giugno 2013, n.2885;

- con il D.D.G. n.4010 del 17 settembre 2013, è stata accertata l'entrata e disposto il versamento delle somme da recuperare di cui ai D.D.G. 27 giugno 2013, n.2885 e D.D.G. 30 agosto 2013, n.714;

- infine, con il D.D.G. n.76 del 16 gennaio 2014, è stato annullato (art.1) il D.D.G. n. 184 del 27 giugno 2006, con il quale era stato assunto a favore dell'Associazione Nuovo Cammino l'impegno di spesa integrativo pari a € 21,282,88, nell'ambito del PROF 2006, per il progetto "Addetto di comunità per soggetti con disagio psichico", "Operatore sociale di strada" e "Operatore di supporto per comunità autogestite da pazienti psichiatrici", e disposto (art.2) il recupero coatto della predetta somma;

Anche nella motivazione del decreto n.76/2014 è richiamata nei suoi contenuti la sentenza n. 2947 del 29 ottobre 2012 della Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, così come confermata in appello, con la sentenza n. 259/A/2013 del 2013 dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, al fine affermare che le somme erogate a titolo di integrazione del contributo originariamente concesso costituirebbero un indebito oggettivo ai

sensi e per gli effetti di cui all'art. 2033 c.c. e sussisterebbe, perciò, l'obbligo di recuperarle;

CONSIDERATO che:

- con il ricorso introduttivo, ritualmente notificato e depositato, l'Associazione Nuovo Cammino ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, il Decreto del Dirigente Generale del 27/6/2013, n. 2885, deducendone l'illegittimità per i motivi di:

1) *“Violazione e falsa applicazione degli art. 21 octies e 21 nonies della L. 241/90 e s.m.i., degli artt. 4 e 6 l. reg. 6 marzo 1976 n. 24, dell'art. 1 della l. reg. 22 aprile 1987 n.12, dell'art. 2, comma 1, della l. reg. 1 settembre 1993 n. 25, dell'art. 2, comma 2 bis (introdotto dalla legge reg. n. 31 del 7 maggio 1996) della l. reg. 1 settembre 1993 n. 25, dell'art. 17 della l. reg. 26 novembre 2000 n. 24, dell'art. 39 l. reg. 23 dicembre 2002 n. 23, dell'art. 9 della legge reg. 8 novembre 2007 n. 21. Violazione del CCNL della categoria”*.

Si deduce che il provvedimento impugnato violerebbe le disposizioni in materia di annullamento d'ufficio contenute negli artt. 21 octies e 21 nonies della L. 241 del 1990 e s.m.i. in quanto non sussisterebbe nella normativa regionale alcun divieto di integrazione dei finanziamenti attribuiti agli enti di formazione.

Diversamente, la possibilità di integrare il finanziamento ricevuto troverebbe espresso riconoscimento nel sistema delle leggi regionali che disciplinano la formazione professionale (legge reg. 6 marzo 1976, n. 24, l. reg. 22 aprile 1987 n.12, l. reg. 1 settembre 1993 n. 25, l. reg. 26 novembre 2000 n. 24, l. reg. 23 dicembre 2002 n. 23 e legge reg. 8 novembre 2007 n. 21).

Da siffatto sistema normativo, così come interpretato dalla giurisprudenza, digraderebbero i seguenti principi:

- il rapporto tra l'ente di formazione e la Regione si configurerebbe come gestione di un pubblico servizio, per conto e nell'interesse della Regione, attuabile mediante l'erogazione del necessario finanziamento;
- al personale della formazione professionale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato sarebbe garantita la continuità lavorativa e riconosciuto il

trattamento economico e normativo previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria;

- sarebbe riconosciuto all'amministrazione il potere di disporre integrazioni del finanziamento già erogato, soprattutto al fine di far fronte al pagamento delle retribuzioni spettanti ai dipendenti; tali integrazioni troverebbero copertura mediante la reiscrizione in bilancio di "economie di gestione", ossia senza impegno di maggiori risorse di bilancio.

Ciò posto, osserva parte ricorrente che, in mancanza della copertura integrale dei costi del personale, la Regione diventerebbe inadempiente e si esporrebbe ad azioni legali da parte degli enti di formazione e dei lavoratori dipendenti dagli stessi, nelle quali sarebbe soccombente.

Nel corso dello svolgimento dei progetti, invero, sarebbero intervenute modifiche economiche degli istituti contrattuali, asseritamente non prevedibili, quali rinnovi contrattuali, vacanze, passaggi di livello ecc., che avrebbero determinato variazioni in aumento della spesa per il personale e che gli Enti attuatori erano obbligati a rispettare a pena della revoca dell'accreditamento.

2) *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 21 octies e nonies L. 241/90 e s.m.i. sotto altro profilo”.*

L'amministrazione regionale avrebbe omesso di compiere la comparazione tra l'interesse pubblico di cui è portatrice e quelli dei soggetti destinatari del provvedimento annullato, omettendo di valutare che le somme oggetto dell'integrazione erano state utilizzate dall'Ente per fare fronte agli adeguamenti delle retribuzioni dei dipendenti, adeguamenti indispensabili alla stregua del C.C.N.L., che se omessi, avrebbero comportato azioni legali dei dipendenti contro l'Associazione (che avrebbe dovuto chiamare in garanzia la Regione) nelle quali sarebbe risultata soccombente.

3) *“Violazione e falsa applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell’11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Sociale Europeo”.*

Si deduce che la trattenuta della somma sarebbe illegittima in quanto effettuata in violazione dell'art. 80 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Sociale Europeo, che dispone che *“Gli Stati membri si accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari?”*.

Sarebbe, in buona sostanza, preclusa ogni operazione di compensazione con i crediti vantati dall'Ente ricorrente;

- con il primo ricorso per motivi aggiunti, ritualmente notificato e depositato, sono impugnati, al fine del loro annullamento, previa sospensione cautelare, il Decreto Dirigenziale n.2714 del 30 agosto 2013, conosciuto in data 11 febbraio 2014, di liquidazione della spesa ed emissione dei mandati relativi ai secondi acconti a favore dell'Associazione ricorrente, previa emissione dei mandati verdi effettivi in favore della Regione Siciliana per l'ammontare di € 323.456,63, e il Decreto Dirigenziale del 17 settembre 2013, n. 4010, conosciuto il 20 dicembre 2013, di incameramento del predetto importo a detrazione delle somme spettanti per il finanziamento concesso a valere sull'Avviso n. 20/2011 (decreti dirigenziali n.3680 del 20/8/2012, n. 3455 del 14/8/2012, n. 2577 del 29/8/2012, n. 3678 del 29/8/2012) e contestuali versamento della somma di € 323.302,04 ed emissione del mandato di pagamento in favore della Regione Siciliana.

Se ne deduce l'illegittimità per i motivi di:

1) *“Violazione e falsa applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Sociale Europeo. Violazione del principio di integrità del bilancio regionale e dell'art. 8 della legge reg. 8 luglio 1977, n. 47”*.

Si ripropone la censura già formulata con il terzo motivo del ricorso introduttivo, secondo cui la trattenuta della somma sarebbe illegittima in quanto effettuata in violazione dell'art. 80 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11

luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Sociale Europeo, che precluderebbe la compensazione legale con i crediti vantati dall'Ente ricorrente.

A tale meccanismo osterebbe anche il principio d'integrità del bilancio, per cui tutte le entrate devono affluire all'erario nel loro importo integrale, senza riduzione per eventuali spese di riscossione.

L'operazione effettuata dall'amministrazione regionale, peraltro, si configurerebbe come un'arbitraria distrazione delle somme di provenienza comunitaria dalle finalità a cui le stesse erano destinate, in contrasto con l'art. 8 della legge reg. 8 luglio del 1977 n. 47 (contenente norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana), rubricato "*Fondi relativi ad assegnazioni dell'Unione europea, dello Stato e di altri enti*", il quale dispone che: "*Le somme che l'Unione europea, lo Stato e altri enti assegnano alla Regione, nonché i relativi cofinanziamenti regionali, sono iscritte con legge di bilancio o con decreti del Ragioniere generale della Regione, da pubblicare nella Gazzetta ufficiale della Regione siciliana, in appositi capitoli degli stati di previsione della entrata e della spesa*";

2) "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 octies e nonies L. 241/90 e s.m.i. sotto altro profilo*".

Si ripropone la medesima censura già formulata con il secondo motivo del ricorso introduttivo;

- con il secondo ricorso per motivi aggiunti è impugnato, al fine del suo annullamento, il Decreto Dirigenziale 16 gennaio 2014, n. 76, di annullamento del D.D.G. n. 184 del 27 giugno 2006 e di recupero coattivo della somma di € 21.282,88.

Se ne deduce l'illegittimità per i medesimi motivi di "*Violazione e falsa applicazione degli art. 21 octies e 21 nonies della L. 241/90 e s.m.i., degli artt. 4 e 6 l. reg. 6 marzo 1976 n. 24, dell'art. 1 della l. reg. 22 aprile 1987 n.12, dell'art. 2, comma 1, della l. reg. 1 settembre 1993 n. 25, dell'art. 2, comma 2 bis (introdotta dalla legge reg. n. 31 del 7 maggio 1996) della l. reg. 1 settembre 1993 n. 25, dell'art. 17 della l. reg. 26 novembre 2000 n. 24, dell'art. 39 l. reg. 23 dicembre 2002 n. 23, dell'art. 9 della legge reg. 8 novembre 2007 n. 21. Violazione del*

CCNL della categoria” e di “*Violazione e falsa applicazione dell’art. 21 octies e nonies L. 241/90 e s.m.i. sotto altro profilo*”, già formulati con il ricorso introduttivo;

- con atto d’intervento ad adiuvandum, ritualmente notificato e depositato, si sono costituiti in giudizio, facendo proprie tutte le censure proposte dall’Associazione ricorrente, i sigg.ri Antonino Manno, Pietro Cilluffo, Angela Lupo, Andrea Marino, Francesca Lupo e Antonino Melodia, in qualità di dipendenti dell’Associazione medesima, lamentando la mancata erogazione a loro favore, da parte di quest’ultima, della retribuzione a decorrere dal mese di aprile 2013;

RITENUTO che il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti sono infondati.

Quanto al primo motivo del ricorso introduttivo (riproposto avverso gli atti impugnati con il secondo ricorso per motivi aggiunti) si osserva che il punto controverso tra le parti attiene, sostanzialmente, alla esistenza di un divieto di legge o al contrario di una norma autorizzativa, in materia di integrazione economica dell’originario progetto formativo ammesso a finanziamento.

Va, innanzitutto, osservato che nessuna delle parti ha indicato specifiche norme di legge, comunitaria o nazionale o regionale, che disciplinano in maniera specifica tale ipotesi; ed in effetti, la questione va risolta in via di interpretazione.

Il Collegio non condivide le argomentazioni ermeneutiche svolte da parte ricorrente a favore della tesi dell’incrementabilità della misura del finanziamento inizialmente accordato.

La principale fonte normativa regionale in materia è contenuta nella L.R. 6 marzo 1976, n. 24, rubricata “*Addestramento professionale dei lavoratori*”.

Non dubita il Collegio, così come sostenuto dall’Associazione ricorrente, che, in base a tale legge, l’azione formativa è diretta a realizzare un servizio pubblico finalizzato a favorire lo sviluppo della personalità, della cultura e delle capacità tecniche dei lavoratori, e potenziare le occasioni di più elevata capacità professionale, onde agevolare l’allargamento delle possibilità di occupazione (art. 1, comma 2).

A tal fine, l'Assessorato regionale competente, in base alla previsione contenuta nell'art. 4 seguente, realizza i corsi e le altre iniziative formative avvalendosi, anche, *"degli enti giuridicamente riconosciuti o di fatto e delle loro relative forme associative, che abbiano per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale"* e perciò *"procede ogni anno alla elaborazione del piano regionale per la formazione professionale"*, volto, fra l'altro, a *"c) operare una rigorosa selezione delle iniziative da ammettere a contributo, sotto il profilo dell'efficienza e dell'idoneità tecnica dei centri e dell'aderenza delle proposte ai programmi regionali"* (art. 5).

Per il finanziamento dell'attività di formazione in tal guisa esternalizzata, l'art. 9 della predetta legge regionale dispone che, l'Amministrazione regionale eroghi, tra l'altro, un contributo che *"potrà, inoltre, coprire le spese relative:*

(...)

e) alla retribuzione e agli oneri sociali di legge e contrattuali per il personale degli enti;

(...)

i) alla retribuzione ed ai relativi oneri sociali per gli operatori docenti e non docenti degli enti di formazione, nel periodo che intercorre tra la chiusura di un anno formativo e l'inizio del successivo e per un massimo di due mesi ogni anno o frazione di anno non inferiore a sette mesi di servizio (...)".

Ma le conclusioni che parte ricorrente vorrebbe far discendere da tale condivisibile premessa normativa non sono convincenti.

Come già osservato da questo Tribunale in vicenda inferente analoghe problematiche, va escluso che tali norme garantiscano la copertura integrale degli stipendi del personale della formazione professionale da parte dell'Assessorato regionale del lavoro, poiché *"E' palese che la norma non ponga un "obbligo" in capo alla P.A. di erogare un contributo a copertura del costo del personale, ma, laddove è utilizzato il verbo "potrà", soltanto una possibilità, legata alla valutazione discrezionale della p.a., ragionevolmente condizionata dalle scelte di politica sociale ed economica e di disponibilità finanziaria, non sindacabili in questa sede"* (TAR Sicilia, Palermo, III, 9 dicembre 2011, n.2315).

Ed ancora: secondo la prospettazione ermeneutica di parte ricorrente l'art. 2 della l. reg. sic. 1/9/1993 n. 25, garantirebbe il riconoscimento del trattamento giuridico ed economico del CCNL di categoria al personale della formazione professionale, e l'art. 39 della l. reg. sic. 23/12/2002 n. 23, assicurerebbe il tempestivo pagamento mensile degli stipendi al personale degli enti di formazione medesimi.

La tesi non ha riscontro nel dato normativo testuale: le norme richiamate, rispettivamente, stabiliscono:

“Art. 2 Garanzie per il personale della formazione professionale”

“1. 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.

2. È fatto obbligo agli enti ivi comprese le loro sedi di coordinamento regionale di cui all'art. 4 della legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, prima di procedere a nuove assunzioni anche a tempo determinato, di completare l'orario di lavoro, nel rispetto della professionalità e delle norme contrattuali, del personale ad orario parziale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La spesa derivante è contenuta nei limiti del finanziamento decretato.

2 bis. L'Assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione è autorizzato ad attuare per il personale di cui al comma primo rimasto totalmente privo di incarico, i processi di mobilità previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro degli operatori della formazione professionale”;

“Art. 39 Attività formative”

(...)

“3. I pagamenti relativi alle spese del personale dipendente degli enti gestori delle attività di cui alla legge regionale 6 marzo 1976, n. 24 e successive modifiche ed integrazioni sono disposti mensilmente. Gli enti gestori provvedono ad accendere apposito conto da utilizzare esclusivamente per tale voce di spesa e, per singolo progetto formativo, vengono accreditate, da parte dell'Amministrazione regionale, le risorse relative alla voce di costo del personale nella misura necessaria alla copertura integrale della stessa.

4. *Per le finalità di cui al comma 3, per l'esercizio finanziario 2002, il dipartimento della formazione professionale autorizza gli enti gestori di cui alla legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, ad utilizzare gli avanzi di gestione maturati?*

Non può dubitarsi, allora, alla luce di quanto disposto dall'art. 2 cit., che la garanzia di continuità lavorativa e il riconoscimento del trattamento economico e normativo previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria a favore di lavoratori a tempo indeterminato, gravi direttamente sull'Ente gestore al quale, infatti, *"è fatto obbligo, prima di procedere a nuove assunzioni anche a tempo determinato, di completare l'orario di lavoro, nel rispetto della professionalità e delle norme contrattuali, del personale ad orario parziale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato"*.

A corroborare tale interpretazione della norma soccorre l'inciso seguente ove è detto che *"La spesa derivante è contenuta nei limiti del finanziamento decretato"*. Non può dunque l'Ente gestore obliare corrette politiche di organizzazione del proprio personale e di pianificazione delle proprie assunzioni, confidando nella stabilità quantitativa di finanziamenti pubblici la cui entità è, notoriamente e inesorabilmente, condizionata dalla limitatezza delle risorse disponibili.

Il ruolo della PA, del resto, è caratterizzato in senso sussidiario, laddove è prevista proprio la circostanza che il personale resti privo di incarico, e per far fronte alla quale *"L'Assessore regionale per il lavoro, la previdenza sociale, la formazione professionale e l'emigrazione è autorizzato ad attuare per il personale di cui al comma primo rimasto totalmente privo di incarico, i processi di mobilità previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro degli operatori della formazione professionale"*.

Quanto all'obbligo del pagamento mensile degli stipendi, la norma invocata, lo pone sempre, e ovviamente, a carico dell'ente gestore, prevedendo, a garanzia che tale adempimento non sia eluso dall'ente datore di lavoro, l'accensione di uno specifico conto sul quale fare confluire il finanziamento pubblico *"nella misura necessaria alla copertura integrale della stessa"*, significandosi con ciò che la somma che confluirà in tale conto sarà di ammontare tale da garantire l'integrale erogazione

ma, naturalmente, non oltre il limite del finanziamento complessivo, comprensivo di altre voci di costo.

A tal fine, l'ente gestore è anche autorizzato a utilizzare gli avanzi di gestione maturati.

Non pare possa darsi altra interpretazione della suddetta norma, a meno di non voler stravolgere la basilare struttura e regolamentazione degli obblighi e dei diritti reciproci che costituiscono il rapporto giuridico tra datore di lavoro e lavoratore, e la funzione di solo finanziamento da parte della Regione delle attività formative quale servizio pubblico da erogare nei limiti delle risorse disponibili e non di ammortizzatore sociale (v. TAR Sicilia, Palermo, III, n.2315/2011, cit.).

E del resto, che in materia sia vigente il principio dell'insensibilità del patrimonio regionale alle vicende della contrattazione collettiva, successive alla elaborazione del PROF - nel senso che non possono ripercuotersi sull'Amministrazione le evenienze contrattuali che influiscono sui costi aziendali e che alterano l'equilibrio di convenienza conosciuto dall'ente allorquando ha chiesto di partecipare alla selezione pubblica ed espressamente accettato con l'atto di adesione - era stato già chiaramente stigmatizzato dalla Corte Costituzionale, nelle sentenze nn. 437/1994, 407/1995 e 127/1996.

In tali pronunce, nello scrutinare la legittimità costituzionale di norme regionali concernenti i rapporti tra Regione Siciliana ed enti di formazione, il Giudice delle leggi ha inequivocabilmente escluso la possibilità di un ribaltamento sull'Amministrazione del carico retributivo gravante sugli enti che si avvalgono del personale cui deve applicarsi il contratto collettivo, non essendo la medesima Amministrazione gravata di obblighi assistenziali nei confronti degli operatori della formazione. Quindi, l'erario regionale non è strutturalmente permeabile alle vicende contrattuali riguardanti gli operatori della formazione e gli enti a beneficio dei quali tali soggetti prestano lavoro, né tale può diventare attraverso il riconoscimento di finanziamenti integrativi (così, testualmente, C. Conti Sicilia Sez.

giurisdiz., 29 ottobre 2012, n. 2947, espressamente citata nella motivazione dei provvedimenti impugnati).

Al fine della corretta applicazione dei principi di legge appena esposti, l'Amministrazione regionale ha emanato la Circolare 11 giugno 2004, n. 6, contenente le *"Direttive per la presentazione delle istanze, lo svolgimento e la rendicontazione dei progetti formativi"*, espressamente richiamata nel preambolo dei provvedimenti impugnati.

In tale atto è specificato che, ai fini della partecipazione alla selezione annualmente bandita, gli enti interessati debbano presentare istanza di finanziamento per i progetti formativi. L'importo dell'auspicato finanziamento è preventivato dal richiedente considerando le categorie di spese ammissibili, espressamente previste.

Una volta operata la selezione, viene redatto il Piano regionale dell'Offerta Formativa relativo all'anno di riferimento, nel quale, per ciascun progetto formativo, è determinato l'ammontare del finanziamento.

A termini del cap. II, par. 6, 3° cpv, *"Per i progetti inseriti nel Piano regionale dell'Offerta Formativa - P.R.O.F - il tetto massimo delle risorse riconoscibili è rappresentato dagli importi assegnati con i provvedimenti di finanziamento"*.

La Circolare (Cap. V, par. 9) prevede, poi, che, nell'ipotesi in cui l'intervento risulti ammesso a finanziamento, il rapporto del soggetto selezionato con il Dipartimento regionale della Formazione Professionale sia regolato da apposito atto di adesione, secondo un modello predeterminato, allegato alla circolare, che dovrà essere sottoscritto prima dell'avvio, pena l'inammissibilità delle spese sostenute antecedentemente. In tale modello è previsto che il soggetto selezionato per svolgere l'attività formativa espressamente accetti *"che il finanziamento assegnato con il provvedimento amministrativo di ammissione citato nel presente atto di adesione è solo provvisoriamente riconosciuto e costituisce limite massimo di spesa"*.

L'insuperabilità del finanziamento è ribadita anche nel Cap. III, par. 1.1. 6° cpv, ove, nel disciplinare gli *"obiettivi, modalità e termini di presentazione delle istanze"*, si afferma che *"Il finanziamento concesso rappresenta la misura massima del contributo erogabile,*

anche nell'ipotesi in cui le spese ammissibili e documentate superino quelle preventivate" nonché nel Cap. VIII, par. 1.1, riguardante la regolamentazione dell'attività di verifica degli uffici sui rendiconti dei beneficiari del finanziamento, dove è previsto che "Il finanziamento concesso rappresenta la misura massima del contributo erogabile, anche nell'ipotesi in cui le spese ammissibili e documentate superino quelle preventivate".

Tale circolare, dunque, ribadisce, più volte, il principio secondo cui la consistenza del finanziamento determinata nel PROF costituisce una soglia non superabile al fine di scongiurare che la richiesta di un supplemento di finanziamento consenta all'ente di scaricare sull'erario regionale propri costi d'impresa asseritamente cresciuti nel corso dell'espletamento dell'attività di formazione.

Né è utile colorare la fattispecie con aspetti di natura giusvaloristica che esulano dalle valutazioni poste a sostegno dei provvedimenti impugnati.

Sostiene parte ricorrente che il riconoscimento di un'integrazione al finanziamento originario, consentendo agli enti beneficiari di corrispondere ai propri dipendenti le spettanze previste dalla contrattazione collettiva, avrebbe evitato il coinvolgimento dell'Amministrazione regionale resistente in contenziosi innanzi al giudice del lavoro e, quindi, evitato gli oneri connessi a tale coinvolgimento, dagli esiti, asseritamente, favorevoli ai lavoratori.

E' noto l'orientamento giurisprudenziale, elaborato nell'ambito di giudizi promossi dal personale di enti di formazione professionale per il riconoscimento di spettanze economiche e normative di cui al contratto collettivo di settore, secondo cui la Regione, pur non assumendo una garanzia diretta per l'adempimento da parte dell'ente, delle obbligazioni inerenti il rapporto di lavoro, assume una "garanzia impropria" nei confronti dell'ente medesimo.

Tuttavia, in quei casi, la Regione non aveva erogato una porzione del finanziamento originariamente accordato, cioè non aveva corrisposto quanto riconosciuto spettante in occasione della selezione del programma formativo proposto, da ciò la configurabilità di una c.d. garanzia impropria della medesima Regione per il soddisfacimento delle fondate pretese degli operatori degli enti di

formazione professionale, mentre nella vicenda per la quale v'è causa, il contributo originariamente determinato è stato integralmente corrisposto.

Trattasi perciò, di fattispecie tra loro non assimilabili (in tal senso la citata sentenza della C. Conti Sicilia, Sez. giurisdiz., 29 ottobre 2012, n. 2947).

In conclusione, nel caso di specie, sotto i profili appena esaminati, poiché il finanziamento integrativo è stato disposto senza l'investitura di una disciplina a tanto abilitante, esso costituisce un'erogazione indebita e, come tale, legittimamente ripetibile da parte dell'Amministrazione resistente.

Ne consegue, altresì, l'inconducenza del secondo motivo del ricorso introduttivo, così come riproposto anche avverso i provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti.

In tali ipotesi, infatti, l'interesse pubblico alla corretta gestione del servizio pubblico della formazione professionale da parte degli enti privati selezionati, mediante l'erogazione delle risorse pubbliche a ciò destinate, è stato ritenuto prevalente, ed appare in concreto motivato adeguatamente nei provvedimenti impugnati con puntuale richiamo ai principi di sana gestione finanziaria espressi dalla Corte dei Conti in materia, dovendosi reputare senz'altro recessiva l'asserita (e dimostratasi non sussistente) garanzia a prima richiesta da parte della Regione siciliana a tutela della posizione retributiva dei dipendenti.

In altre parole, a fronte di un acclarato danno economico per l'Amministrazione regionale, consistente nell'esborso di denaro pubblico senza titolo, parte ricorrente vorrebbe conservare una posizione di vantaggio che, per quanto sopra, va qualificata ingiustificata e che, perciò, non è in alcun modo tutelabile con il richiesto annullamento degli atti impugnati.

Parimenti infondata è la terza censura del ricorso introduttivo, riproposta avverso gli atti impugnati con i motivi aggiunti.

Sulle questioni poste sono convincenti le difese articolate dall'Avvocatura dello Stato nella memoria depositata il 31 ottobre 2014.

In particolare, appare senz'altro dirimente quanto previsto dal Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, contenente le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che all'art. 23 (*"Norme in materia di detrazioni e compensazione del tasso di cambio"*), comma 1, pone il principio secondo cui *"Si possono effettuare le seguenti detrazioni dall'importo delle richieste di pagamento, che in tal caso sono oggetto di un ordine di pagamento al netto:*

(...)

d) ripetizioni delle somme indebitamente pagate.

Le ripetizioni di cui alla lettera d) del primo comma possono essere operate mediante detrazione diretta in occasione di un nuovo pagamento intermedio o di un nuovo pagamento a saldo a favore del medesimo beneficiario, effettuata sullo stesso capo, articolo ed esercizio ai quali l'indebito pagamento è stato imputato".

E', dunque, pienamente vigente, nell'ordinamento comunitario, il principio secondo il quale nel caso d'indebita erogazione di denaro pubblico sussiste in capo all'Amministrazione il potere di recupero mediante la compensazione legale.

All'applicazione nel caso di specie del suddetto principio, non sembra ostare l'invocato dettato dell'art. 80 (*"Integrità dei pagamenti ai beneficiari"*) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, secondo il quale *"Gli Stati membri si accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari"*, poiché l'applicazione del principio di integrità presuppone, a monte, la legittimità dell'erogazione e non può certo invocarsi a tutela di una situazione qualificata in termini di indebito esborso.

Non si rileva, altresì, l'asserita violazione dell'art. 8 della legge reg. 8 luglio del 1977, n. 47 (contenente norme in materia di bilancio e contabilità della Regione siciliana),

rubricato “Fondi relativi ad assegnazioni dell’Unione europea, dello Stato e di altri enti” laddove dispone che “Le somme che l’Unione europea, lo Stato e altri enti assegnano alla Regione, nonché i relativi cofinanziamenti regionali, sono iscritte con legge di bilancio o con decreti del Ragioniere generale della Regione, da pubblicare nella Gazzetta ufficiale della Regione siciliana, in appositi capitoli degli stati di previsione della entrata e della spesa”.

La censura, che appare, comunque, genericamente dedotta, si fonda sul disposto del 1° comma, appena sopra richiamato, ma sembrerebbe trascurare il contenuto dei commi successivi, di seguito riportati:

- “2. Le economie comunque realizzate sugli stanziamenti dei capitoli istituiti in forza del comma 1 o comunque relativi a spese con vincolo di specifica destinazione possono essere riscritte nei successivi esercizi ai pertinenti capitoli con le modalità previste dal comma 1 dell’articolo 55 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6 e successive modifiche ed integrazioni
3. La Regione ha facoltà di iscrivere in un esercizio somme eccedenti quelle assegnate dall’Unione europea, dallo Stato e da altri enti, compensando tali maggiori spese con minori stanziamenti per lo stesso scopo negli esercizi successivi.
4. La Regione ha altresì facoltà, in relazione all’epoca in cui avviene l’assegnazione dei fondi di cui al comma 1, di iscrivere le relative spese nell’esercizio successivo allorché non sia possibile procedere all’iscrizione ed al relativo impegno nell’esercizio in cui le somme sono state assegnate.
5. L’Assessore regionale per il bilancio e le finanze è autorizzato a istituire, con propri decreti, nello stato di previsione della spesa - dipartimento bilancio e tesoro, appositi fondi nei quali iscrivere le assegnazioni dell’Unione europea, dello Stato e di altri enti relativi ad interventi a carattere plurisetoriale la cui competenza spetta ad amministrazioni regionali diverse.
6. Il trasferimento di somme da detti fondi e la loro iscrizione ai relativi capitoli delle pertinenti amministrazioni regionali hanno luogo mediante decreti dell’Assessore regionale per il bilancio e le finanze su specifica richiesta dell’amministrazione che coordina gli interventi.
7. Le somme non utilizzate o le economie comunque realizzate sugli stanziamenti dei capitoli di cui al comma 6 possono essere trasferite, mediante decreti dell’Assessore per il bilancio e le finanze, su richiesta dell’amministrazione che coordina gli interventi e sentiti i competenti

assessorati, ai fondi di cui al comma 5 per la successiva riassegnazione anche ad altri assessorati per il finanziamento di progetti nell'ambito dei medesimi interventi plurisettoriali?

Attesa la possibilità di reiscrizione delle economie in successivi esercizi nei pertinenti capitoli e delle somme eccedenti quelle assegnate dall'Unione europea, dallo Stato e da altri enti, compensando tali maggiori spese con minori stanziamenti per lo stesso scopo negli esercizi successivi, non si comprende perché l'operazione contabile di recupero in entrata delle somme in contestazione si configurerebbe come un'arbitraria distrazione delle somme di provenienza comunitaria dalle finalità a cui le stesse sono destinate;

RITENUTO, alla luce delle suesposte considerazioni, che il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti vanno rigettati;

RITENUTO che, in ragione della peculiarità e la complessità della vicenda, le spese di lite vanno eccezionalmente compensate tra tutte le parti costituite;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Modica de Mohac, Presidente FF

Roberto Valenti, Consigliere

Anna Pignataro, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE