



Numero 00377/2017 e data 15/05/2017 Spedizione

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

**CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA
REGIONE SICILIANA**

Adunanza delle Sezioni riunite del 3 febbraio 2017

NUMERO AFFARE 00693/2015

OGGETTO:

Ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana proposto da Scalise Daniele Gregorio nella qualità di legale rappresentante della CEPA-A e dell'EFEI avverso il provvedimento dell'Assessorato regionale della salute di istituzione dell'elenco regionale dei soggetti formatori e organismi paritetici del 30.12.2013, n. 2509/2013. Domanda di sospensione;

LA SEZIONE

Viste le relazioni n. 10754/208.14.8 del 05/05/2015 e n. 24245/208.14.8 del 25/11/2016 con le quali la Presidenza Regione Siciliana Ufficio legislativo e legale ha chiesto il parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giambattista Bufardecì;

Premesso e considerato

Con atto notificato al Presidente della Regione e all'Assessorato resistente con raccomandata a/r. del 6 giugno 2014, Scalise Daniele Gregorio, nella qualità di legale rappresentante della CEPA-A e di vice presidente dell'EFEI (Ente paritetico bilaterale nazionale per la formazione) ha proposto ricorso straordinario per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del decreto dell'Assessore regionale della salute n. 2509 del 30 dicembre 2013 di istituzione dell'elenco regionale dei soggetti formatori e dell'elenco regionale degli organismi paritetici e degli enti bilaterali pubblicato in GURS n. 4 del 24/1/2014. Il ricorrente riferisce che in data 8/8/2012 veniva emanato il decreto assessoriale n. 1619 (in GURS n. 39 del 14/9/2012) recante "Recepimento degli accordi Stato-Regioni n.221 del 21/12/2011 e 223 del 25/7/2012 e linee guida per l'organizzazione dei corsi di formazione per lo svolgimento diretto da parte del datore di lavoro dei compiti di prevenzione e protezione dai rischi e per lavoratori, dirigenti e preposti". L'EFEI il 23/10/2012 avanzava richiesta di accreditamento quale organismo paritetico provinciale (O.P.P.) ai sensi del D.A. Salute n. 39/2012.

Avuta notizia che la Regione non intendeva accreditare gli Organismi bilaterali, in data 21/3/2013 inviava ulteriore documentazione per l'accREDITAMENTO.

A fronte di tale richiesta l'Assessorato inviava il parere della Commissione per la verifica dei requisiti dei soggetti formatori di cui al D.A. 1619/2012. Con detto parere, nella considerazione che l'EFEI non rientrava tra le organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative di cui alla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 13 del 5/6/2012, si riteneva di rigettare l'istanza di inserimento nell'elenco regionale degli organismi paritetici e degli enti bilaterali per il settore edile. Con successive note veniva trasmessa altra documentazione comprovante la maggiore rappresentatività e i requisiti per l'accREDITAMENTO. Il 30/12/2013 veniva emesso l'atto impugnato con il presente gravame.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

Violazione e falsa applicazione degli artt. 12 e 37 del d.lgs. n. 81 del 9/4/2008.





Violazione e falsa applicazione art. 2, comma 1 lett. h) e m) del d.lgs. n. 276/2003.
Violazione e falsa applicazione della circolare n. 13 del 5/6/2012 del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Direzione gen. per l'attività ispettiva - Difetto dei presupposti. Erroneità manifesta. Travisamento dei fatti. Difetto di motivazione. Difetto di istruttoria. Violazione del principio del legittimo affidamento. Eccesso di potere. Contraddittorietà



La circolare del Ministero del Lavoro n. 13/2012, richiamata dal diniego espresso dalla Commissione per la verifica dei requisiti dei soggetti formatori, stabilisce che il requisito della maggiore rappresentatività comparativa si riscontra nel settore solo nelle associazioni sindacali dei lavoratori CGIL CISL UIL e alle associazioni dei datori di lavoro ANCE, ANAEPa, CNA costruzioni, FIAE Casartigiani, CLAAI, ANCPL Legacoop PLS, AGCI e ANIEM.

Il provvedimento impugnato è motivato con la mancanza del suddetto requisito in quanto parte ricorrente non risulta inserito tra i soggetti individuati dalla circolare.

Il d.lgs. n. 276/2003, all'art. 2 c. 1 lett. h) e m), fa riferimento sia per gli enti bilaterali che per le associazioni sindacali al concetto di rappresentatività comparativa. L'EFEI, essendo un soggetto rappresentativo di un numero indistinto di imprese del settore e firmatario di un contratto collettivo nazionale di lavoro, va considerato rappresentativo anche alla luce della sua articolazione organizzativa e territoriale.

Con nota n. 58797 del 22/7/2014 l'Assessorato regionale della Salute ha trasmesso documentazione relativa al ricorso tra cui la nota della Commissione per la verifica dei requisiti dei soggetti formatori prot. 260/14 del 10/7/2014 con cui si precisa che, a seguito di documentazione integrativa prodotta dagli organismi paritetici provinciali EFEI, detti organismi sono stati inseriti nella sezione "con riserva" (che consente ai soggetti inseriti di essere comunque operativi) per i settori diversi dall'edilizia. Per gli o.p.p. EFEI relativi al settore edilizia, preso atto dell'elenco della circolare n. 13/2012 del Ministero del lavoro, questi sono stati considerati privi del requisito prescritto. L'Ufficio legislativo e legale con la relazione del 5

maggio 2015 ha concluso per la irricevibilità del ricorso.

Questo Consiglio, con parere n. 693/15 reso il 24/5/2016, considerato che il provvedimento impugnato non contiene i termini e l'autorità cui proporre impugnazione, ha ritenuto il gravame ricevibile riconoscendo l'errore scusabile del ricorrente e ha chiesto all'U.L.L. di riferire nel merito.


L'Ufficio legislativo e legale con relazione del 25 novembre 2016, alla luce della ulteriore documentazione acquisita, ha riferito che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la circolare n. 13/2012 ha fornito risposta alle numerose richieste di chiarimento in merito alle problematiche della formazione dei lavoratori nel settore edile e specificatamente in relazione al coinvolgimento nell'attività formativa degli organismi paritetici di cui all'art. 2, lettera ee) del d.lgs. n. 81/2008. Con la circolare suindicata è stato chiarito che solo gli organismi bilaterali costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro o dei prestatori di lavoro firmatarie di contratti collettivi nazionali nel settore dell'edilizia (elencati nella circolare) possono definirsi organismi paritetici, ai sensi del citato art. 2 del d.lgs. n. 81/2008, legittimati a svolgere l'attività di formazione, in collaborazione con i datori di lavoro, così come previsto dall'art. 37 del medesimo decreto legislativo.

Detta circolare ha però ingenerato una serie di perplessità nell'individuazione degli organismi paritetici nel settore edile e dei soggetti legittimati all'attività formativa in questione. In particolare è stata contestata la natura esaustiva dell'elencazione effettuata nella detta circolare 13/2012.

Il Ministero, con nota dell'8/6/2015 in risposta ad apposita richiesta, ha affermato che " nel settore dell'edilizia la circolare n. 13/2012 individua le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale", ribadendo la necessità dei prescritti requisiti per la legittimazione allo svolgimento di attività di formazione ex d.lgs. n. 81/2008. Giova però al riguardo rilevare che l'Assessorato regionale della Salute, a seguito della copiosa documentazione integrativa trasmessa da parte ricorrente con la quale si sosteneva la piena titolarità



dei requisiti di iscrizione nell'elenco regionale in questione, ha richiesto al Ministero esplicito quesito in ordine alla esaustività dell'elenco (di cui alla circolare 13/2012) di soggetti in possesso dei requisiti per l'attività formativa in parola rappresentando la specifica condizione della CEPA-A e dell' EFEI ma il Ministero non ha fornito alcun chiarimento.

 Sulla questione in argomento il TAR del Lazio con sentenza n. 8765/15 ha affermato che il Ministero, con la circolare in questione, "ha offerto agli ispettori l'indicazione dei soggetti da identificare "al momento" quali organismi paritetici dotati di maggiore rappresentatività sul territorio nazionale in termini comparativi e nella cui nozione, dunque, non rientrano tutti gli organismi genericamente frutto di qualsivoglia contrattazione collettiva in ambito edile". Il Ministero con nota prot. 37/0012319 del 29/7/2015, alla luce della suindicata sentenza, ha poi riaffermato che la circolare 13/2012 è basata su dati numerici in continuo aggiornamento e riferita ad elementi periodicamente riveduti e trasmessi dalle stesse organizzazioni sindacali ed ha invitato le Direzioni Territoriali e Interregionali del Lavoro destinatarie della nota a tener conto delle indicazioni già fornite con la circolare 13/2012.

Essendo questi i termini della questione l'esclusione di parte ricorrente dall'elenco regionale di cui al decreto assessoriale n.1619 dell'8/8/2012 operata è da ritenere illegittima. L'atto impugnato si basa sul parere espresso dalla Commissione per la verifica dei requisiti dei soggetti formatori che (vedi nota n. 157 del 12/7/2013) ha ritenuto di non poter inserire EFEI nell'elenco regionale in questione "considerato che la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 13/2012 individua le organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, firmatarie di contratti collettivi nazionali del settore edile e che tra queste non risulta essere presente l'organismo istante". Al riguardo giova però osservare che l'art.2, comma 1 lettere h) ed m) del d.lgs. n. 276/2003 individua quale criterio di selezione per l'accesso ai diversi strumenti organizzativi previsti dal decreto in questione quello della rappresentatività

comparativa. La differenza tra il criterio della maggiore rappresentatività e quello della rappresentatività comparativa, introdotto con la suindicata riforma del 2003, è che il primo ha l'attitudine a concentrare la rappresentatività solo su un soggetto (quello dotato di maggiore rappresentanza) mentre il secondo consente di legittimare la rappresentatività di tutti i soggetti associativi che hanno una consistente base di iscritti. Nella fattispecie parte ricorrente, giusta la documentazione in atti, risulta soggetto rappresentativo di un numero indistinto di imprese del settore, firmatario di un c.c.n.l. applicato e con una diffusissima articolazione territoriale (oltre 1700 sportelli, 110 organismi paritetici provinciali etc) e quindi appare titolare di una dimensione organizzativa e territoriale coerente con quanto richiesto dalla normativa vigente. Va ancora evidenziato, come peraltro ribadito dalle stesse note del Ministero oltre che dalla giurisprudenza sopra citata, che il criterio della rappresentatività comparativa comporta un dato soggetto a variazioni e necessita quindi un continuo aggiornamento ed approfondimento che nella fattispecie non risulta essere stato operato.

Invero l'Assessorato, dopo avere formulato specifico quesito al Ministero in ordine alla posizione di parte ricorrente e senza avere ottenuto alcun riscontro, si è limitata a dare esecuzione al parere della Commissione per la verifica dei requisiti dei soggetti formatori senza che venisse eseguita alcuna ulteriore specifica valutazione e/o attività istruttoria.

Alla luce delle suindicate considerazioni, come correttamente riferito dall'U.L.L. nella sua relazione, l'esclusione impugnata è da ritenere erronea o quanto meno carente di adeguata istruttoria e conseguentemente il ricorso è meritevole di accoglimento, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

P.Q.M.

Si esprime l'avviso che il ricorso sia accolto, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

L'ESTENSORE
Giambattista Bufardecì

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis



IL SEGRETARIO
Giuseppe Chiofalo

ATTESTAZIONE DI CONFORMITA'

La sottoscritta LO BUE ROSALIA, funzionario del C.G.A., attesta, ai sensi dell'art. 23 del CAD, che il parere riprodotto nella presente copia su supporto cartaceo è conforme all'originale contenuto nel fascicolo informatico sottoscritto con firma digitale conforme alle regole tecniche previste dal CAD.

I certificati dei firmatari, rilasciati da un Certificatore accreditato, al momento della apposizione della firma digitale risultavano validi e non revocati.

La presente copia si compone di complessivi n. 4 fogli, per complessive 7 facciate inclusa la presente, tutti firmati dalla sottoscritta.

Palermo, li 22/02/2019



Rosalie Lo Bue