

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 24863 /96.11.21 del 4 novembre 2021 Pos. Coll. e Coord. n.1

Oggetto: Avviso 4/21 “Percorsi leFP di seconda e terza annualità a.f. 2021/22” - Quesito.

Assessorato regionale dell’istruzione e della formazione
professionale
Dipartimento dell’istruzione, dell’università e del diritto allo
studio
(rif. nota 21 ottobre 2021, n. 44294/istruzione)

e, p.c. Assessore per l’istruzione e la formazione professionale
Ufficio di gabinetto

1. Con la nota in riferimento è stata posta all’attenzione dello scrivente Ufficio un’articolata fattispecie afferente la stipula di una convenzione tra due enti di formazione e le eventuali refluenze che la stessa può determinare ai fini del rispetto dei requisiti di legge previsti per l’attivazione di specifici percorsi di Istruzione e formazione professionale (leFP).

Si rappresenta al riguardo che, a seguito dell’emanazione della circolare 3 agosto 2021, n. 14 “*Percorsi leFP prima annualità anno scolastico formativo 2021-2022 sistema ordinario e duale*” e del successivo avviso 4/21 “*Percorsi leFP di seconda e terza annualità a.f. 2021/22*”, l’Ente Acconciatori Riuniti Siciliani (ARS) ha avanzato le richieste di attivazione dei relativi corsi leFP.

Il predetto Ente risulta accreditato per la macrotipologia “A”, avendo svolto e completato positivamente la sperimentazione in Associazione Temporanea di Scopo (ATS) con una Istituzione scolastica statale nell’ambito dei percorsi leFP.

Con specifico riferimento alla circolare n. 14/21, il predetto Ente ARS, avendo completato positivamente la sperimentazione triennale, risulta titolato, riferisce il Richiedente, al pari di altri enti, alla presentazione di percorsi IeFP di primo anno, autorizzati con provvedimento di codesto Dipartimento n. 12275 del 15.10.2021.

Relativamente all'avviso 4/21, rivolto alla presentazione di percorsi IeFP di secondo e terzo anno, sono sorte talune perplessità in ordine *“ai rapporti tra Enti di formazione”*, nella considerazione che il predetto Ente ARS ha stipulato in data 2 agosto 2021 un protocollo d'intesa con l'ente CIRS *“con il quale i due enti stabiliscono che le attività relative ai percorsi IeFP la cui annualità precedente è stata svolta dall'ente CIRS con allievi iscritti presso l'Ente CIRS ... saranno gestite dall'ente ARS in autonomia”*.

Conseguentemente, codesto Dipartimento, avendo perplessità *“sulla validità del su citato protocollo ai fini della legittimità di tale ente a partecipare allo svolgimento di secondi e terzi anni, ha richiesto all'ente ARS chiarimenti in merito alle motivazioni che hanno orientato l'ente a presentare progetti di secondo e terzo anno IeFP, non avendo svolto negli anni precedenti né percorsi di secondo anno, né percorsi di primo anno”*.

A seguito dei chiarimenti richiesti l'Ente suddetto ha invocato *“il principio della continuità didattica degli allievi”*, senza nulla aggiungere circa la legittimità del predetto protocollo e, per converso, l'ente CIRS non risulta avere mai inviato *“formale rinuncia ad espletare i i percorsi IeFP nelle sedi indicate o eventuale chiusura della sede corso”*.

In ultimo, talune associazioni datoriali hanno profilato dubbi su tale protocollo di intesa, ravvisandone una *“forma impropria di sub appalto o cessione di corsi o ramo di azienda ...non più possibile secondo la normativa di riferimento...”*.

Pertanto, si chiede l'avviso dello Scrivente sulla natura e valenza giuridica di detto protocollo, con riferimento alla circostanza che *“tale scrittura privata possa essere considerata valida ed utile per autorizzare l'avvio dei secondi e terzi anni percorsi IeFP all'ente ARS ed abbia piena efficacia anche nei confronti degli enti terzi o, se detto protocollo non sia in linea con la normativa vigente e, così come paventato dalle associazioni datoriali di cui sopra, si possa configurare come una forma impropria di sub appalto o cessione di corsi o cessione di ramo di azienda, che renderebbe illegittima l'autorizzazione ad espletare i suddetti percorsi IeFP”*.

2. In ordine alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

Preliminarmente, si ritiene utile porre l'accento, seppur sommariamente, sui requisiti che, a mente di quanto previsto dall'articolo 5 dell'Avviso pubblico n. 4/21 (approvato con D.D.G. 6 agosto 2021, n. 1612), i soggetti ammessi alla presentazione dei progetti devono possedere ai fini dell'adesione all'Avviso medesimo.

Il richiamato articolo 5 dell'Avviso *de quo* prevede al comma 1 che *“possono concorrere al presente Avviso gli Enti di Formazione Professionale in possesso dei requisiti previsti dalle Linee Guida regionali vigenti. Tali Enti devono essere accreditati ai sensi del Regolamento Accreditamento 2015 per la macrotipologia 'A – Obbligo di istruzione e formazione', o aver presentato richiesta di accreditamento, alla data di presentazione della domanda (...)”*.

Ciò posto, e con specifico riferimento ai quesiti oggetto di consultazione, si evidenzia che con protocollo d'intesa stipulato tra i due enti di formazione (i quali dichiarano essere entrambi accreditati), sono stati definiti gli intenti condivisi volti a *“garantire l'erogazione efficiente ed efficace, la continuità didattica e la salvaguardia occupazionale in merito alle attività relative ai Percorsi di Istruzione e Formazione Professionale per l'a.s.f. 2021/2022, nell'ambito del territorio della Sicilia SUD-EST (...)”*, con specifico riferimento ai Comuni ivi indicati (articolo 2, primo comma, del protocollo di intesa).

Le due parti hanno poi stabilito (articolo 2, secondo comma) che le attività nell'ambito del sopracitato territorio della Sicilia SUD-EST *“saranno progettate, organizzate, gestite ed avviate in assoluta autonomia e responsabilità dall'ente ARS e dovranno necessariamente rispettare la normativa e i regolamenti vigenti, oltre quanto previsto nel presente protocollo di intesa”*.

E' stato altresì previsto il nulla osta al trasferimento di tutti gli allievi da avviare ai percorsi, nonché il trasferimento dei relativi fascicoli personali, per le annualità di riferimento.

L'Ente subentrante ha assunto, per converso, l'onere di prendere in carico l'intera anagrafica studenti, a presentare progetti a valere sugli avvisi/circolari regionali, a salvaguardare i livelli occupazionali, contrattuali e retributivi a tutto il personale in passaggio diretto dall'Ente CIRS ed in forza presso le sedi ivi indicate (articolo 4 del protocollo), di provvedere agli adempimenti amministrativi conseguenti alla variazione dei relativi codici meccanografici (articolo 5), nonché di impegnarsi alla sottoscrizione di un accordo sindacale che garantisca nel passaggio dal CIRS all'ente ARS, la continuità retributiva e contributiva dei dipendenti in servizio presso le sedi ivi indicate.

Di particolare rilievo, ai fini che qui interessano, è l'articolo 8 dell'accordo che stabilisce l'assenza di *“alcun onere economico a carico delle parti per il raggiungimento delle*

finalità contemplate nel protocollo d'intesa, se non quelli successivamente derivanti dall'avvenuto finanziamento delle attività formative dell'a.s.f. 2021/2022".

In tal senso va chiarito che il "protocollo d'intesa" descrive, in generale, una convergenza di interessi tra due o più parti, indicando una comune linea d'azione che coinvolge programmi di attività e specifiche finalità (nel caso di specie la continuità didattica e il mantenimento dei livelli occupazionali).

E tuttavia, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalle parti, e prescindendo dalla veste formale da esse indicata, è il contenuto sostanziale dalle stesse stabilito che determina (o può determinare) la eventuale collocazione dell'atto tra i contratti, intesi questi ultimi, come manifestazioni di volontà che fanno nascere, modificare o estinguere i rapporti giuridici patrimoniali, secondo la definizione data dal legislatore all'articolo 1321 del codice civile.

Ed al riguardo, sembra allo scrivente che, seppur il protocollo d'intesa sia astrattamente idoneo ad una valutazione economica, l'assenza di un corrispettivo patrimoniale previsto dalle parti come "controprestazione" possa dirimere, assorbendole, anche le eventuali paventate ipotesi di subappalto (con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, in disparte la circostanza che il finanziamento di percorsi formativi configuri un appalto), o cessione di ramo d'azienda.

Tali figure negoziali, rispettivamente disciplinate in ambito privatistico dagli articoli 1656 e 2556 codice civile sono contratti e, come tali, sono caratterizzati da un contenuto patrimoniale che, nel sinallagma del rapporto giuridico, ne rappresenta la controprestazione come elemento caratterizzante.

Pertanto, e nonostante la possibilità che un'eventuale cessione occulta d'azienda possa essere provata dal creditore anche tramite presunzioni, come pure l'eventuale ipotesi di dissimulazione di un contratto di subappalto, non sembra che gli elementi sostanziali presenti nel protocollo d'intesa possano far propendere per tali ipotesi.

Quanto all'opponibilità (e cioè l'idoneità di un atto giuridico ad esprimere la sua efficacia anche nei confronti dei terzi), si osserva che, trattandosi di mero atto negoziale non autenticato, e non avendo la P.A. (da quanto sembra emergere dalla richiesta di parere) aderito al protocollo d'intesa, lo stesso appaia vincolante esclusivamente tra le parti, quanto meno sotto il profilo dei successivi adempimenti amministrativi che dovranno essere posti in essere dall'ente subentrante, con specifico riferimento a tutti i requisiti previsti nell'avviso n. 4/2021 (ed in particolare quelli indicati nel già citato articolo 5) e sui quali, in disparte le

considerazioni fin qui svolte, codesto Dipartimento dovrà vigilare per la verifica di eventuali ragioni ostative al “subingresso” *de quo*, in ragione di finanziamenti *in itinere*, già concessi all’ente “cedente”, nonché di tutti gli accertamenti contabili che si reputassero necessari, e ciò col duplice scopo di garantire da un lato la *par condicio* tra tutti gli enti accreditati che aderiscono alla misura in argomento, e dall’altro di scongiurare irregolarità connesse con eventuali danni erariali.

Nei termini che precedono viene resa la consultazione richiesta.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorso 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi Amico

L’AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna