



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

9 January 2015

Case Document No. 1

Unione Italiana del Lavoro U.I.L. Scuola – Sicilia v. Italy
Complaint No.113/2014

**COMPLAINT
(Italian)**

Registered at the Secretariat on 14 November 2014



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX
COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI**

Department of the European Social Charter
and the European Code of Social Security
Directorate General Human Rights and Rule of Law:

Conseil de l'Europe - *Council of Europe* - *Consiglio d'Europa*
F-67075 Strasbourg Cedex

**COLLECTIVE COMPLAINT
RECLAMO**

**Unione Italiana del Lavoro
U.I.L. Scuola - Sicilia**
(Via Enrico Albanese n. 19 -90138 Palermo)

c.

Italia



a) **Premessa.**

Con il presente reclamo, la U.I.L. (Unione Italiana del lavoro) Scuola Sicilia, in persona del Segretario Responsabile sig. Claudio Parasporo, giusta verbale del Congresso della UIL Scuola Sicilia del 25 giugno 2014, allegato al presente reclamo, rappresentata dall'avv. Marco Lo Giudice e dall'avv. Luigi Serino, e, agli effetti del presente reclamo, domiciliata presso lo studio dell'avv. Marco Lo Giudice sito in Palermo alla via Jung n. 12, chiede al Comitato europeo dei Diritti Sociali di dichiarare che la normativa italiana in tema di ammortizzatori sociali ed in particolar modo il Decreto Interministeriale n. 83473 del 1 agosto 2014, pubblicato sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (www.lavoro.gov.it) in data 1 agosto 2014, si pone in contrasto con i seguenti articoli della Carta Sociale Europea Rivisitata:

Art. 12: diritto alla sicurezza sociale.

Per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti s'impegnano:

- 1 a stabilire o a mantenere un regime di sicurezza sociale;
- 2 a mantenere il regime di sicurezza sociale ad un livello soddisfacente almeno uguale a quello richiesto per la ratifica del Codice europeo di sicurezza sociale;
- 3 ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale;
- 4 a prendere provvedimenti, mediante la conclusione di adeguati accordi bilaterali o multilaterali o con altri mezzi, fatte salve le condizioni stabilite in tali accordi, per garantire:
 - a la parità di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti ed i cittadini delle altre Parti per quanto concerne i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi concessi dalle legislazioni di sicurezza sociale, a prescindere dagli spostamenti che le persone tutelate potrebbero effettuare tra i territori delle Parti;
 - b l'erogazione, il mantenimento ed il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale con mezzi quali la totalizzazione dei periodi di contribuzione o di lavoro compiuti secondo la legislazione di ciascuna delle Parti.

Art. 25: diritto dei lavoratori alla protezione dei loro crediti in caso d'insolvenza del loro datore di lavoro.

Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto dei lavoratori alla tutela dei loro crediti in caso d'insolvenza del datore di lavoro, le Parti s'impegnano a prevedere che i crediti dei lavoratori derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro siano garantiti da un istituto di garanzia o altra forma effettiva di tutela.

Art. E: non discriminazione.

Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza qualsiasi distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione.



La normativa nazionale mira, difatti, a escludere i lavoratori del comparto "formazione" della Regione Siciliana dal regime di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga in forza di criteri selettivi da ritenersi manifestamente irragionevoli.

b) Sulla legittimazione attiva del Segretario Regionale della U.I.L. Scuola a presentare il presente reclamo.

La U.I.L. Scuola è un'organizzazione sindacale democratica, unitaria e senza fini di lucro. Essa, ai sensi dell'art. 1 dello Statuto, è costituita dal personale, dirigente, direttivo, docente, educativo, amministrativo tecnico e ausiliario, comunque impegnato nella scuola, nelle istituzioni educative, nelle istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero e nella formazione professionale, indipendentemente dalle convinzioni politiche e religiose, per la promozione e la difesa dei comuni interessi professionali economici sociali e morali nel rispetto dei principi di democrazia e di libertà affermati dalla Costituzione repubblicana.

La U.I.L. Scuola aderisce in sede nazionale alla U.I.L. e in sede internazionale, ai sindacati di categoria della Confederazione Internazionale dei Sindacati (CIS) e della Confederazione Europea dei Sindacati (CES).

Tra gli scopi statutari (art. 2) la U.I.L. scuola si prefigge di intervenire attivamente su tutti i problemi che, direttamente o indirettamente, in ogni sede, pongano in discussione il ruolo ed i comuni interessi dei lavoratori.

All'art. 10 dello Statuto, nel prevedere gli organi a base regionale, è espressamente affermato che le strutture regionali, tra le quali è annoverata la Segreteria Regionale, «operano, in piena autonomia, nel rispetto del presente statuto e di quello confederale».

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali nella pronuncia in merito all'ammissibilità del ricorso n. 23/2003 (Sindacato Occitano della Scuola c. Francia) ricorda che, ai fini della procedura di reclamo collettivo, la rappresentatività è una nozione autonoma, non necessariamente identica alla nozione nazionale di rappresentatività utilizzata da ogni Stato parte del Consiglio d'Europa. In relazione al richiamato precedente, il Comitato ha affermato che l'organizzazione sindacale in questione esercitava, nella zona geografica di appartenenza, attività in difesa degli interessi materiali e morali del personale del settore dell'istruzione, di cui la stessa rappresentava un numero considerevole di dipendenti.

Nel caso di specie la U.I.L. Scuola, Segreteria Regionale rappresenta, nell'ambito geografico di appartenenza, un numero considerevole di dipendenti nel settore della "formazione" che, ai sensi delle normative contestate in questa sede, risultano esclusi dall'ammissione ai benefici previsti dalla "cassa integrazione guadagni in deroga" in maniera del tutto irragionevole e discriminatoria rispetto ad altre categorie di lavoratori.

Sempre in via preliminare, va ricordato che soggiacciono alle valutazioni del CEDS non solo le normative interne e le prassi contrarie alla Carta sociale europea, ma anche le lacune legislative e amministrative suscettibili di vanificare l'esercizio dei diritti protetti dalla Carta stessa.

In virtù di ciò il reclamo proposto in questa sede va considerato ammissibile essendo lo stesso proposto da un'organizzazione sindacale, rappresentativa a livello nazionale, in conformità ai requisiti dell'art. 1 co. 5 del protocollo addizionale alla Carta sociale europea.



c) Sulla legittimazione passiva dello Stato italiano nei cui confronti il reclamo collettivo è diretto.

Com'è noto, l'Italia (lo Stato interessato dal presente reclamo) ha ratificato e reso esecutiva la Carta Sociale Europea con la legge 9 febbraio 1999 n. 30, "Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996". Parimenti con la legge 28 agosto 1997, n. 298, il medesimo Stato ha ratificato e dato esecuzione al Protocollo Addizionale alla carta Sociale Europea relativo al sistema dei reclami collettivi.

d) Il quadro normativo di riferimento in materia di "ammortizzatori sociali".

Con il termine "ammortizzatori sociali" s'intende una serie di misure volte a offrire sostegno economico ai lavoratori che hanno perso il posto di lavoro. A tali strumenti ricorrono le aziende in crisi e che devono provvedere a riorganizzare la loro struttura e dunque a ridimensionare il costo del lavoro.

La materia è stata di recente oggetto di riforma con la legge 28 giugno 2012, n. 92, costruita su "tre pilastri":

- 1) Tutele in costanza di rapporto di lavoro;
- 2) Assicurazione sociale per l'impiego;
- 3) Strumenti di gestione degli esuberanti strutturali, rivolti ai lavoratori anziani in uscita dal mondo del lavoro.

All'interno del primo pilastro si annoverano strumenti rivolti a soggetti sospesi in conseguenza di crisi temporanee (cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, i fondi di solidarietà bilaterali) e strumenti previsti per lavoratori del terziario, di imprese di trasporto aereo, di agenzie di viaggio, apprendisti, lavoratori con contratto di somministrazione, lavoratori a domicilio, non destinatari della normativa sulla cassa integrazione guadagni (la c.d. Cassa integrazione in deroga).

Nell'ambito di tale riforma, riguardo al primo pilastro, si è prevista in una prospettiva di transizione, per gli anni 2013-2016, la possibilità di disporre la concessione o la proroga di trattamenti di integrazione salariale e di mobilità "in deroga" (i.e. la Cassa integrazione in deroga) alla normativa vigente nei limiti delle risorse finanziarie a tal fine destinate.

Difatti, preso atto di «specifiche situazioni occupazionali di rilevanza nazionale», con il D.L. 21 maggio 2013, n. 54, convertito con modificazioni dalla legge 18 luglio 2013, n. 85, si è deciso di incrementare le risorse destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, prevedendo, tuttavia, la necessità di dover determinare criteri di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga nel rispetto degli equilibri di bilancio.

Proprio al fine di assolvere tale esigenza di individuazione di criteri di concessione (oggettivi e soggettivi) è intervenuto il Decreto Interministeriale (Ministero del Lavoro di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) del 1° agosto 2014, n. 83473,



pubblicato il successivo 4 agosto sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (www.lavoro.gov.it).

In tale direzione il Decreto interministeriale, all'art. 2, rubricato: Cassa Integrazione Guadagni in deroga, sancisce che:

«1. Il trattamento di integrazione salariale in deroga alla normativa vigente può essere concesso o prorogato ai lavoratori subordinati, con qualifica di operai, impiegati e quadri, ivi compresi gli apprendisti e i lavoratori somministrati, subordinatamente al possesso di una anzianità lavorativa presso l'impresa di almeno dodici mesi alla data di inizio del periodo di intervento di cassa integrazione guadagni in deroga, che sono sospesi dal lavoro o effettuano prestazioni di lavoro a orario ridotto per contrazione o sospensione dell'attività produttiva per le seguenti causali:

a) situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori;

b) situazioni aziendali determinate da situazioni temporanee di mercato; c) crisi aziendali;

d) ristrutturazione o riorganizzazione.

2. In nessun caso il trattamento di cui al comma 1 può essere concesso in caso di cessazione dell'attività di impresa o di parte di essa.

3. Possono richiedere il trattamento di cui al comma 1 solo le imprese di cui all'articolo 2082 del codice civile.

4. Con gli accordi quadro, stipulati in sede regionale, sono individuate, nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto, le priorità di intervento in sede territoriale.

5. Ai fini dell'intervento della cassa integrazione guadagni in deroga in favore dei lavoratori del settore della pesca, si valutano le specifiche causali di cui agli accordi stipulati in sede ministeriale.

6. Allo scopo di assicurare la verifica preventiva delle compatibilità finanziarie, le Regioni comunicano prontamente all'Inps, con le modalità definite dall'Istituto, gli accordi per la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga stipulati presso le proprie sedi o ad esse comunque inviati prontamente, nel rispetto dei termini di cui al comma 7.

7. L'azienda presenta, in via telematica, all'Inps e alla Regione, la domanda di concessione o proroga del trattamento di integrazione salariale in deroga alla normativa vigente, corredata dall'accordo, entro venti giorni dalla data in cui ha avuto inizio la sospensione o la riduzione dell'orario di lavoro. In caso di presentazione tardiva della domanda, il trattamento di CIG in deroga decorre dall'inizio della settimana anteriore alla data di presentazione della domanda.

8. Allo scopo di fruire dei trattamenti di integrazione salariale in deroga l'impresa deve avere previamente utilizzato gli strumenti ordinari di flessibilità, ivi inclusa la fruizione delle ferie residue.

9. Per le imprese non soggette alla disciplina in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria e alla disciplina dei fondi di cui all'articolo 3, commi da 4 a 41, della legge 28 giugno 2012, n. 92, in relazione a ciascuna unità produttiva il trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga può essere concesso:

1. a decorrere dal 1° gennaio 2014 e fino al 31 dicembre 2014, per un periodo non superiore a 11 mesi nell'arco di un anno:

2. a decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2015, per un periodo non superiore a 5 mesi nell'arco di un anno;

10. Per le imprese soggette alla disciplina in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria e alla disciplina dei fondi di cui all'articolo 3, commi da 4 a 41, della legge 28 giugno 2012, n. 92, il superamento dei limiti temporali disposti dall'articolo 6 della legge 20 maggio 1975, n. 164, e dall'articolo 1 della legge 23 luglio 1991, n. 223 può essere disposto unicamente in caso di eccezionalità della situazione, legata alla necessità di salvaguardare i livelli occupazionali, ed in presenza di concrete prospettive di ripresa dell'attività produttiva e comunque nel rispetto dei seguenti limiti:

1. a decorrere dal 1° gennaio 2014 e fino al 31 dicembre 2014, il trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga può essere concesso per un periodo non superiore a 11 mesi nell'arco di un anno;

2. a decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2015, per un periodo non superiore a 5 mesi nell'arco di un anno;

11. Nel computo dei periodi di cui ai commi 9 e 10 si considerano tutti i periodi di fruizione di integrazione salariale in deroga, anche afferenti a diversi provvedimenti di concessione o proroga.

12. Nel caso di crisi che coinvolgano unità produttive site in un'unica Regione o Provincia autonoma, questa, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda aziendale, effettua l'istruttoria e, nel caso in cui accerti la sussistenza dei presupposti, quantifica l'onere connesso ed emana, nei limiti delle risorse assegnate, il provvedimento di concessione del trattamento di integrazione salariale in deroga. La Regione o Provincia autonoma trasmette la determinazione concessoria all'Inps per il tramite del sistema informativo dei percettori, secondo le modalità stabilite dall'Inps. L'Inps verifica la coerenza della determinazione con l'ipotesi di accordo preventivamente stimato e in caso di esito positivo eroga il trattamento concesso.

13. Nel caso di crisi che coinvolgano unità produttive site in diverse Regioni o Province autonome, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro trenta giorni dalla messa a disposizione della domanda da parte dell'Inps, effettua l'istruttoria e, nel caso in cui accerti la sussistenza dei presupposti, quantifica l'onere previsto e trasmette il provvedimento di concessione, nel rispetto dei limiti di spesa programmati a legislazione vigente, al Ministero dell'economia e delle finanze per acquisirne, entro i successivi 15 giorni, il concerto. Al fine di consentire il monitoraggio di cui all'articolo 5, entro cinque giorni dall'adozione del provvedimento di concessione, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ne trasmette copia all'Inps.

14. Le imprese devono presentare mensilmente all'Inps i modelli per l'erogazione del trattamento entro e non oltre il venticinquesimo giorno del mese successivo a quello di fruizione del trattamento».

Per quel che attiene l'oggetto del presente reclamo è importante soffermarsi sul comma 3 nella parte in cui limita la concessione degli ammortizzatori sociali «solo alle imprese di cui all'art. 2082 del codice civile».

Con tale dicitura l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga è concesso soltanto a chi rivesta la qualifica di "imprenditore".



Sul punto, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – direzione Generale degli Ammortizzatori sociali e I.O., con la Circolare del 11 settembre 2014, n. 19 ha, tra le altre cose, specificato come «*il comma 3 dell'art. 2 prevede che il trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga possa essere richiesto soltanto dai soggetti giuridici qualificati come imprese, così come individuati dall'art. 2082 del codice civile.*

Al riguardo, si precisa che rientrano nell'ambito di applicazione definito dal comma 3 anche i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 del codice civile (coltivatori diretti del fondo, artigiani, piccoli commercianti). Il piccolo imprenditore, infatti, è sottoposto allo statuto generale dell'imprenditore, sia pure con alcune peculiarità definite dalla legge con la finalità di uno snellimento e semplificazione degli adempimenti».

Fin qui, le previsioni normative appaiono conformi ai dettami costituzionali ed europei senza porre alcun problema di sorta.

Tuttavia, proprio in riferimento al settore della “formazione siciliana” (intendendosi con tale sintagma l'intero comparto regionale delle realtà che operano nel settore della formazione) si è instaurata a una “flagrante discriminazione”.

A edificare siffatta violazione dei principi contenuti nella Carta sociale europea è, ad avviso dell'odierno reclamante, il provvedimento del 23 ottobre 2014 emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – Direzione Generale degli Ammortizzatori Sociali e I.O. – Divisione IV a firma del Direttore Generale, Dott. Ugo Menziani, protocollo n. 40/0002691, avente a oggetto la definizione di aspetti applicativi del decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014 sui criteri di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente.

Il perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi della Regione Siciliana e la particolare rilevanza di specifiche situazioni occupazionali relative al settore della formazione professionale, ha indotto la stessa autorità regionale, a rivolgersi al Ministero competente per verificare se tali enti potessero o meno avvalersi di tali benefici, nella consapevolezza che in momenti particolari di crisi occupazionale, come quello attuale, forme di ammortizzatori sociali in deroga possano essere di vitale importanza per evitare lo smantellamento di particolari qualifiche professionali, come coloro che operano nel settore della formazione.

Il richiamato provvedimento afferma, tuttavia, che «*l'art. 2, comma 3, del decreto interministeriale n. 83473 del 1 agosto 2014 stabilisce che possono richiedere il trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga alla normativa vigente le imprese di cui all'art. 2082 c.c.*

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del medesimo decreto, possono accedere al trattamento di mobilità in deroga i lavoratori che provengono da imprese di cui all'art. 2082 c.c.

La circolare n. 19 dell'11 settembre 2014 ha ribadito che il trattamento di cassa integrazione guadagni in deroga può essere richiesto soltanto dai soggetti giuridici qualificati come imprese, così come individuate dall'art. 2082 del codice civile. E' stato precisato altresì che rientrano nell'ambito di applicazione definito dal comma 3 dell'art. 2 anche i piccoli imprenditori di cui all'art. 2083 del codice civile. Il piccolo imprenditore, infatti, è sottoposto allo statuto generale dell'imprenditore, sia pure con alcune peculiarità definite dalla legge con la finalità di uno snellimento e semplificazione degli adempimenti.

Le medesime considerazioni valgono anche per identificare le imprese da cui provengono i lavoratori che possono accedere al trattamento di mobilità in deroga.

Il riferimento all'art. 2082 c.c. contenuto nel decreto in disamina consente di ritenere che possono accedere ai trattamenti in deroga soltanto le imprese qualificabili come tali alla luce della nozione civilista di imprenditore.

Al riguardo, codesta Regione richiede un parere in ordine alla possibilità di estendere l'accesso a tali trattamenti anche a lavoratori dipendenti di altri operatori economici quali le associazioni senza scopo di lucro o enti di formazione professionale che presentano nell'atto costitutivo la previsione del perseguimento di un "fine ideale senza scopo di lucro". La stessa Regione Siciliana ritiene infatti prevalente nel nostro ordinamento una nozione di impresa più ampia di quella strettamente civilistica.

Si ritiene che tale interpretazione di tipo estensivo della norma di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto interministeriale n. 83473 del 1 agosto 2014, proposta da codesta Regione, volta ad includere tra i soggetti che possono richiedere i trattamenti di integrazione salariale in deroga anche gli operatori economici non qualificabili come imprenditori ai sensi dell'art. 2082 c.c., quali le associazioni e gli enti di formazione senza scopo di lucro, sia in contrasto con il dettato normativo che fa espresso ed esclusivo riferimento alla nozione civilistica di impresa. Le stesse considerazioni valgono per i lavoratori che possono accedere al trattamento in mobilità in deroga».

Il *self-restraint* fornito dal Ministero del requisito di accesso alla cassa integrazione guadagni in deroga, dettato dall'art. 2, comma 3 del D.M. 83473/14 è errato, irragionevole e come tale foriero di una discriminazione intollerabile.

In primo luogo, il citato provvedimento e(se)lude l'inclusione degli enti di formazione senza scopo di lucro dal regime di concessione della Cassa Integrazione Guadagni "in deroga" operando un espresso riferimento al divieto di interpretazione estensiva.

Ad avviso del Ministero le associazioni senza scopo di lucro non sarebbero qualificabili come imprenditori ai sensi dell'art. 2082 c.c. comportando la loro inclusione una interpretazione estensiva vietata.

Così non è.

Basti citare quanto affermato dalla Suprema Corte di Cassazione in riferimento alla nozione di imprenditore per verificare come sul piano interno le associazioni senza scopo di lucro siano annoverabili nella nozione di imprenditore.

In tale direzione la Corte di Cassazione ha affermato che «la nozione di imprenditore, ai sensi dell'art. 2082 cod. civ. va intesa in senso oggettivo, dovendosi riconoscere il carattere imprenditoriale all'attività economica organizzata che sia ricollegabile ad un dato obiettivo inerente all'attitudine a conseguire la remunerazione dei fattori produttivi, rimanendo giuridicamente irrilevante lo scopo di lucro, che riguarda il movente soggettivo che induce l'imprenditore ad esercitare la sua attività...Peraltro, ai fini dell'industrialità dell'attività svolta (art. 2195, primo comma, cod. civ.) per integrare il fine di lucro è riconosciuta come sufficiente l'idoneità, almeno tendenziale, dei ricavi a perseguire il pareggio di bilancio» (così Cass. Civ., sez. III, sentenza 19 giugno 2008, n. 16612; parimenti Cass. n. 20815/2006 sostiene che il fine ideale non pregiudica l'attribuzione del carattere dell'imprenditorialità).

Sul piano nazionale pertanto la nozione di cui all'art. 2082 c.c. non presta alcuna rilevanza alla finalità lucrativa dell'ente. E non è un caso che molti enti di formazione siano iscritti al

Registro delle imprese. Includere enti non lucrativi nella nozione di impresa non comporta un'interpretazione estensiva ulteriore rispetto a quella effettuata dalla giurisprudenza di vertice.

Non è dubbio che il rinvio all'art. 2082 c.c., operato dal D.M. 83473/14, deve ritenersi riferito oltre che al mero dato letterale, anche all'interpretazione fornita a questa norma scritta dal c.d. "diritto vivente", specie se riferibile agli organi giurisdizionali supremi cui è affidato il compito di nomofilachia (la c.d. *law in action*).

Del resto nel documento Annesso alla Carta sociale europea riveduta (Portata della Carta sociale europea riveduta per quanto concerne le persone protette in sede di ratifica della Carta Sociale Europea), ratificato con legge n. 30/1999 al punto 3 è testualmente affermato che "Ai fini dell'applicazione di questi articoli, il termine "impresa" sarà interpretato nel senso di un insieme di beni materiali ed incorporei, avente o non personalità giuridica destinato alla produzione di beni o alla prestazione di servizi a scopo economico e che dispone di potere decisionale per quanto riguarda il suo comportamento sul mercato".

A conferma, poi, della natura imprenditoriale degli enti di formazione basti rilevare che:

1) Il Tribunale di Palermo con sentenza del 28 ottobre 2011 n. 9422 ha ammesso il CEFOP-Centro Formazione professionale, esercente attività di promozione e gestione di corsi di qualificazione, di riqualificazione, di specializzazione destinati ai lavoratori dell'agricoltura, dell'industria, dei servizi e delle attività terziarie socio assistenziali, turistico e sportive ed altro, alla procedura di amministrazione straordinaria in quanto ritenuto rientrare tra "le imprese soggette alle disposizioni del fallimento";

2) Il Tribunale civile di Palermo sezione IV civile e fallimentare, con decreto del 26 gennaio 2012 ha aperto la procedura di amministrazione straordinaria del CEFOP - Centro di formazione professionale, ricordando che «[...] ai sensi dell'art 27 d.lgs n. 270/99 "le imprese dichiarate insolventi a norma dell'art. 3 sono ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria [...]»;

3) il Tribunale di Caltanissetta, sez. civile, con la sentenza n. 13/2014 del 16 giugno 2014 ha dichiarato il fallimento dell'IRFAP (Istituto regionale per la Formazione e l'addestramento Professionale) una volta ritenuto che «*svolgeva attività comunque diretta alla produzione di servizi tali potendosi qualificare i corsi di formazione professionale che a avario livello essa organizzava, che ricorre il presupposto dell'attività d'impresa anche quando l'attività sia destinata a soddisfare con criteri di economicità istanze di carattere generale e finalità altruistiche quali nel caso di specie la formazione professionale*»

4) il Tribunale di Torino, Sez. VI civile, nel procedimento n. 30131/2009 R.G./R. ha dichiarato aperta la procedura di amministrazione straordinaria di IAL CISL Piemonte, «*associazione non riconosciuta senza scopo di lucro, svolgente attività d'impresa*».

Del resto in tale direzione si era, a grandi linee, indirizzato l'Assessorato Regionale della Famiglia delle politiche sociali e del Lavoro che con la nota del 10 ottobre 2014 prot. n. 5763 aveva rappresentato, al fine di assicurare omogeneità ai percorsi amministrativi, la ormai "sostanziale" natura imprenditoriale degli enti di formazione. Tuttavia così non è stato e gli odierni lavoratori del settore della "formazione" in Sicilia, dipendenti di organizzazioni in stato di dissesto, non possono



beneficiare dello strumento della cassa integrazione in deroga, senza che sussistano delle ragioni oggettive che possano giustificare tale illegittima ed irrazionale esclusione.

e) Violazione dell'art. 12, Violazione dell'art. 25, Violazione dell'art. E della Carta Sociale Europea Riveduta.

Violazione dell'art. 12 della Carta Sociale Europea Riveduta.

L'interpretazione progressiva della Carta è autorizzata, innanzitutto, dalla presenza di diversi articoli che assegnano allo Stato l'obbligo di un costante avanzamento nell'attuazione dei diritti. Questi impegni riguardano l'elevazione progressiva del livello di sicurezza sociale (art. II-12.3). L'obbligo di progresso include logicamente anche un obbligo di non regresso, sia per quanto riguarda lo scopo materiale che l'ambito personale della Carta. Alla luce di questo principio, il Comitato è autorizzato a chiedere agli Stati se una data politica, a esempio nel campo della sicurezza sociale, produce un'estensione o piuttosto una contrazione dell'ambito di tutela e della popolazione tutelata, anche alla luce di una valutazione complessiva del rapporto rischi/benefici. Rispetto alla sostanza dei diritti, questa chiave di lettura conduce a definire le condizioni di sufficienza e di adeguatezza dei diritti protetti, nonché le situazioni di discriminazione diretta e indiretta, ossia di esclusione illegittima dall'ambito di tutela della Carta. Rispetto alla sostanza degli obblighi degli Stati, questa chiave di lettura conduce a valutare il progresso delle situazioni concrete in termini dimostrabili e misurabili, richiede l'ottenimento di risultati in un tempo certo e ragionevole, anche attraverso il massimo utilizzo delle risorse disponibili.

Nel caso sottoposto all'attenzione del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, il sindacato reclamante sostiene che **l'esclusione dell'intero settore della formazione siciliana dalla concessione della Cassa integrazione guadagni in deroga sulla base dell'irragionevole assunto giuridico avallato dal Ministero con il provvedimento del 23 ottobre 2014, configura una flagrante violazione dell'art. 12 della Carta Sociale Europea Riveduta.**

Va rilevato sul punto che, la previsione di un sistema d'integrazione salariale, quale strumento di sicurezza sociale, in favore dei lavoratori di imprese in crisi o che devono riorganizzarsi, impone di concedere tale strumento di sostegno senza creare disparità di trattamento, soprattutto se tali disparità sono legate a esigenze di bilancio.

Come più volte affermato dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali, è compito degli Stati attuare le disposizioni della Carta non solo da un punto di vista formale o legale, ma anche da un punto di vista pratico ed effettivo, e persino finanziario (Cfr., *International Association Autism-Europe (IAAE) v. France*, Reclamo n. 13/2002, decisione sul merito del 4 novembre 2003, punto 53; *Maragopoulous Foundation for Human Rights (MFHR) v. Greece*, reclamo n. 30/2005, decisione sul merito del 6 dicembre 2006, punto 228; *International Movement ATD Fourth World v. France*, reclamo n. 33/2006, decisione sul merito del 5 dicembre 2007, punto 61)

Con ciò si vuol dire che l'aver escluso quasi 2.650 lavoratori nella Regione Sicilia dalla concessione di tale regime di sicurezza sociale non sia dovuto all'esigenza di riaffermare la supremazia dell'interpretazione letterale delle norme giuridiche, ma semplicemente finalizzata a



contenere i costi di una garanzia sociale, in aperta violazione degli obblighi assunti dallo Stato Italiano per rendere attuali e concreti i diritti garantiti dalla Carta sociale europea.

Una volta garantito un regime di sicurezza sociale alle "imprese" in crisi non si vede, infatti, il motivo per il quale le "imprese" del settore formazione devono essere escluse, sebbene alla luce della giurisprudenza nazionale Suprema e prevalente, le stesse rientrano pacificamente nella nozione di imprenditore definita dall'art. 2082 del codice civile.

A confermare che l'esclusione della Cassa integrazione in deroga configuri una discriminazione "in piena regola" è intervenuta la recentissima direttiva del Dirigente Generale Dott.ssa A. Corsello, secondo cui «**il settore della formazione professionale in relazione al quale il Ministero ha reso apposito parere del 23 ottobre 2014 su conforme richiesta dell'assessore regionale Lavoro pro tempore, si ritiene possa essere ammesso al beneficio fino al 31 luglio 2014**».

In breve tale ultima decisione altro non fa che rimarcare ed acuire la discriminazione causata dall'interpretazione fornita con la Nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23/10/2014, prot. n. 40, atteso che la tutela della CIG in deroga, che viene concessa al settore formazione fino al 31 luglio 2014: "regredisce" dal 1 agosto 2014 proprio in forza del citato provvedimento.

In tal modo è palesemente violato anche l'obbligo di non regresso (v. *infra*).

Violazione dell'art. 25 della Carta Sociale Europea Riveduta.

L'art. 25 prevede che: «*Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto dei lavoratori alla tutela dei loro crediti in caso d'insolvenza del datore di lavoro, le Parti s'impegnano a prevedere che i crediti dei lavoratori derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro siano garantiti da un istituto di garanzia o altra forma effettiva di tutela*». In una recente conclusione riguardante un rapporto nei confronti della Turchia, codesto Comitato ha ricordato che pur avendo un margine discrezionale di apprezzamento nella scelta della garanzia a tutela del lavoratore, lo Stato deve comunque effettuare scelte ragionevoli, ritenendo che l'esclusione del lavoratore, da un regime di sicurezza sociale, con anzianità inferiore a un anno fosse da ritenere non conforme all'art. 25 della Carta (*«la situation de Turquie n'est pas conforme à l'article 25 de la Charte au motif que les salariés qui ont travaillé moins d'un an pour la même entreprise sont exclus de la protection contre l'insolvabilité de leur employeur»*).

A siffatta stregua, si ritiene che la Cassa Integrazione Guadagni in deroga, da considerarsi come una tutela del lavoratore dallo stato di crisi o dalle esigenze di riorganizzazione aziendale debba esser garantita, nel rispetto del margine di apprezzamento, secondo scelte ragionevoli.

Non conforme alla Carta appare pertanto l'esclusione dalla tutela accordata dalla Cassa Integrazione Guadagni in deroga a tutto il comparto della formazione, atteso che tale esclusione avviene sulla errata conclusione che tali aziende operanti in tale settore non rientrino nella nozione di impresa, quando, al contrario, esse all'interno dell'ordinamento sono considerate a tutti gli effetti imprese.

Violazione dell'art. E della Carta Sociale Riveduta.



Sul punto si ritiene che lo Stato Italiano escludendo aprioristicamente le organizzazioni non lucrative del comparto formazione dalla possibilità di ottenere la concessione della CIG in deroga edifica un comportamento arbitrario e iniquo, foriero di una palese ed intollerabile discriminazione che si pone in contrasto con l'art. E della Carta sociale europea riveduta.

L'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha sollecitato del resto l'esigenza di un re-orientamento dei programmi di austerità, criticando la predominanza della componente delle misure di austerità relative a riduzioni draconiane della spesa pubblica in settori che provvedono all'effettivo godimento dei diritti fondamentali.

Così facendo lo Stato italiano, non fa altro che escludere una parte importante di lavoratori da misure di sicurezza sociali necessarie per garantire la stabilità del reddito, in maniera discriminatoria e senza una legittima ragione oggettiva che possa giustificare tale comportamento.

f) Conclusioni

Alla luce di quanto reclamato, con riserva di presentare ulteriori memorie integrative si chiede al Comitato europeo dei diritti sociali di:

- Constatare la violazione dell'art. 12, dell'art. 25 e dell'art. E della Carta sociale europea in ragione dell'esclusione delle organizzazioni non lucrative, ma riconducibili alla nozione di impresa, dalla concessione della Cassa Integrazioni Guadagni in deroga, con effetti a partire dal 1 agosto 2014;

- Adottare ogni misura ritenuta indispensabile al fine di eliminare le violazioni dei richiamati articoli della Carta Sociale;

Addebitare a carico dello Stato italiano le spese e le competenze della presente procedura.

g) Uso della lingua italiana

Parte reclamante chiede di poter far uso della lingua italiana in ogni scritto difensivo inerente il presente procedimento.

h) Richiesta di Misure Immediate (art. 36 Regolamento)

Ai sensi dell'art. 36 del Regolamento, si chiede al Comitato europeo di adottare una misura immediata, e necessaria al fine di evitare il rischio di danni irreparabili e al fine di assicurare il rispetto effettivo dei diritti riconosciuti dalla Carta Sociale europea, invitando lo Stato Italiano a eliminare gli effetti prodotti dalla interpretazione amministrativa fornita con la Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23/10/2014 prot. n. 40; a tal riguardo si precisa che la situazione di oltre 2.600 lavoratori, trovatisi improvvisamente senza alcuno stipendio per far fronte alle proprie esigenze personali di vita e familiari, comporta un danno non solo possibile come richiede il citato art. 36 del Regolamento al § 2 ma anche un esito certo.

i) Contatti per comunicazioni relative al presente procedimento



Avv. Marco Lo Giudice
Via G. Jung n. 12
90142 Palermo
t./f. +39 091 546082
marcologiudice@avvocatipalermo.it
marcologiudice@avvpec.it

l) Indice degli allegati:

Statuto UIL Scuola;
Verbale di nomina del Segretario Regionale UIL Scuola Sicilia;
Decreto Interministeriale n. 83473 del 1 agosto 2014;
Circolare n. 19 del 11/09/2014;
Nota Regione Sicilia prot. 5763 del 10 ottobre 2014;
Nota Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23/10/2014 prot. n. 40;
Decreto del Tribunale di Torino del 17 luglio 2009;
Sentenza Tribunale di Caltanissetta del 16 giugno 2014;
Decreto del Tribunale di Palermo del 26 gennaio 2012;
Sentenza del Tribunale di Palermo del 24 ottobre 2011;
Sentenza Corte di Cassazione del 19 giugno 2008, n. 16612;
Direttiva del Dirigente Generale del lavoro.

Il Segretario Regionale dell'Unione Italiana Lavoratori (UIL Scuola)

