



Delibera della Giunta Regionale n. 36 del 08/02/2013

A.G.C. 17 Istr. Educ. Form. Prof. Pol. Giov.le del Forum Regionale Ormel

Settore 6 Orientamento professionale, ricerca, speriment. e consul. nella
formaz.profes

Oggetto dell'Atto:

LEGGE N 845-78 - ART. 26 "FINANZIAMENTO INTEGRATIVO DEI PROGETTI SPECIALI,
DA PARTE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE" -
ANNULLAMENTO, AI SENSI DEGLI ARTT. 21 OCTIES E 21 NONIES DELLA LEGGE N.
241-90, DELLE DELIBERAZIONI DELLA REGIONE CAMPANIA N. 2130 DEL 7-12-2007 E
N. 180 DEL 28-1-2008

Alla stregua dell'istruttoria compiuta dal Settore e delle risultanze e degli atti tutti richiamati nelle premesse che seguono, costituenti istruttoria a tutti gli effetti di legge, nonché dell'espressa dichiarazione di regolarità della stessa resa dal Dirigente del Settore a mezzo di sottoscrizione della presente

PREMESSO

- a) che l'art. 26 della Legge n. 845/78 prevede la possibilità di finanziamento da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di "progetti speciali", eseguiti dalle Regioni, "per ipotesi di rilevante squilibrio locale tra domanda ed offerta di lavoro";
- b) che i suddetti finanziamenti si configurano come trasferimenti di risorse operati dal Ministero del Lavoro verso le Amministrazioni regionali, che sono dunque titolari delle relative procedure per la selezione dei progetti finanziabili;
- c) che il Ministero del Lavoro - di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze - adotta appositi decreti interministeriali che dispongono il mero trasferimento delle risorse in questione alla Regione, sulla scorta di progetti selezionati da quest'ultima; restando in capo all'Amministrazione regionale la piena ed esclusiva competenza in ordine all'utilizzo delle risorse medesime e alla stipula di appositi atti di concessione con i soggetti attuatori delle attività progettuali, previamente individuati attraverso le ordinarie procedure di evidenza pubblica;
- d) che, rispetto ai finanziamenti ex art. 26 della L. 845/78, al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali compete pertanto il mero trasferimento delle risorse e il controllo contabile sul relativo utilizzo delle stesse, mentre, di contro, non compete alcuna funzione di Amministrazione attiva in ordine alle procedure preordinate alla selezione e approvazione dei progetti finanziabili, né alcun rapporto di natura contrattuale intercorre tra detto Ministero e i soggetti attuatori dei progetti in questione;
- e) che, con DGR n. 2130 del 7/12/2007, la Giunta regionale della Campania ha preso atto della presentazione di n. 8 proposte progettuali da parte di soggetti proponenti capofila di costituendi raggruppamenti di imprese/associazioni, *"ritenute coerenti con la programmazione di settore della Regione Campania"* e ne ha disposto l'invio al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per il finanziamento ex art. 26, l. n. 845/78;
- f) che, con DGR n. 180 del 28/1/2008, la Giunta regionale della Campania ha deliberato la presa d'atto e l'approvazione delle proposte progettuali di cui alla citata DGR n. 2130/2007 e di ulteriori n. 3 proposte (pervenute in data successiva all'adozione della medesima DGR 2130/2007), *"ritenute coerenti con la programmazione di Settore della Regione Campania, tenuto conto dell'esigenza di coniugare le politiche di sviluppo per fattori con le specificità territoriali"*, ne ha disposto la trasmissione al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per il finanziamento ex art. 26, l. n. 845/78 e ha altresì disposto che l'ordine cronologico riportato nel prospetto sottostante avesse valore di graduatoria per l'ammissione al finanziamento;
- g) che con Decreto Dirigenziale del Settore Orientamento Professionale n. 176 del 1/4/2008 è stata effettuata la presa d'atto della rimodulazione finanziaria dei progetti speciali in oggetto;
- h) che, a seguito dei succitati provvedimenti, il Dirigente del Settore Orientamento Professionale ha stipulato con le Associazioni Temporanee di Scopo interessate appositi atti di concessione regolanti l'attuazione dei progetti e le modalità di erogazione e rendicontazione dei finanziamenti ex art. 26, l. n. 845/78;
- i) che le norme che regolano le attribuzioni degli organi di governo (artt. 3, 43 e 97 Cost.; art. 107 del Dlgs 267/2000; art. 4, comma 1, Dlgs. 30 marzo 2001, n. 165) conferiscono a tali organi esclusivamente funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di verifica dei risultati, riservando ai dirigenti l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti quelli che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo (art. 4, comma 2, Dlgs. 30 marzo 2001, n. 165);
- j) che, nella specie, l'ammissione a finanziamento di singoli progetti non può essere ricondotta a funzioni

strumentali all'esercizio dei poteri di controllo e direzione, non essendo riconducibile ad un indirizzo politico la previsione di approvare specifici progetti in totale assenza di criteri e procedure di evidenza pubblica predefiniti;

- k) che, alla luce delle specifiche previsioni legislative statali succedutesi nel tempo (D.Lgs. 3 febbraio 1993 n. 29; D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 80; legge 15 maggio 1997 n. 127; legge 16 giugno 1998 n. 191; D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267; D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165; D.Lgs. 27 ottobre 2009 n. 150) ed in forza, tra l'altro, della previsione contenuta nell'articolo 1, comma terzo, del D.Lgs. n. 165/2001, è stato consacrato il predetto principio di separazione della funzione politica da quella amministrativa, espressione diretta dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, nonché, condizione essenziale e necessaria affinché sia, effettivamente ed in concreto, assicurato il rispetto dei predetti principi, come stabilito dal citato articolo della Costituzione;
- l) che l'art. 12, comma 1, della l. 241/90, dispone che le concessioni di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati siano subordinati alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi;
- m) che, pertanto, l'adozione di procedure comparative ad evidenza pubblica è sempre necessaria, qualora le amministrazioni pubbliche debbano affidare servizi o risorse pubbliche di rilevante interesse economico (Consiglio di Stato, Sez. VI, 4.8.2009, n. 4890; Consiglio di Stato n. 2559/2009), dato che solo in tal modo risulta soddisfatto il prevalente interesse alla individuazione del soggetto che offra migliori condizioni (in tal senso, cfr. CdS, VI n. 3642/2008; n. 2559/2009);
- n) che non esisteva all'epoca dell'adozione delle deliberazioni una programmazione di settore per le attività riferite all'art. 26 della L. 845/78, né criteri predeterminati per l'affidamento dei finanziamenti di cui trattasi, né procedure predefinite per la realizzazione degli interventi formativi e delle azioni di sistema;
- o) che, in mancanza di procedure di evidenza pubblica, oltre che di una programmazione regionale di settore, non risulta di fatto apprezzata la coerenza di proposte progettuali con l'interesse pubblico sancito dall'art. 26 della legge n. 845/78;
- p) che, infatti, agli atti dell'ufficio non risultano documenti inerenti valutazioni delle proposte progettuali effettuata da una Commissione esaminatrice nominata per detta attività e che successivamente all'approvazione della delibera di G.R. n. 2130/2007 sono stati direttamente inseriti, fra quelli approvati, altri tre progetti, con conseguente rimodulazione del finanziamento;
- q) che in riferimento ai finanziamenti concessi con le DGR n. 2130/2007 e n. 180/2008, oggetto del presente provvedimento di autotutela, la Procura della Repubblica di Napoli ha avviato un procedimento penale (n. 20610/2008), con ipotesi di reato di truffa aggravata, nell'ambito del quale il Nucleo di Polizia Tributaria di Napoli, in esecuzione dell'ordine di esibizione di atti e documenti emesso dal Sost. Proc. dr. Francesco Curcio, ha già acquisito tutta la documentazione afferente l'assegnazione dei medesimi finanziamenti;
- r) che con DGR n. 198 del 27/4/2012, pubblicata sul BURC n. 34 del 28/5/2012, al fine di scongiurare ulteriori ed irreparabili pregiudizi all'amministrazione regionale, è stata disposta la sospensione degli effetti delle D.G.R. n. 2130 del 7/12/2007 e n. 180 del 28/1/2008 e l'avvio del procedimento di autotutela ex L. 241/90;
- s) che, in attuazione della predetta DGR n. 198/2012, il Coordinatore dell'AGC 17 ha provveduto all'avvio del procedimento volto all'esercizio dei poteri di autotutela in ordine alle summenzionate deliberazioni e a tutti gli atti connessi e consequenziali, previa comunicazione ai sensi dell'art. 7, comma 2, della l. n. 241/90 e ss.mm.ii. nei confronti dei soggetti interessati;
- t) che sono pervenute controdeduzioni da parte dell'Università degli Studi del Sannio (nota prot. n. 589804 del 31/7/2012) e di Stoà Istituto di studi per la Direzione e Gestione di Impresa S.C.p.A. (nota prot. 577054 del 26/7/2012);
- u) che con Decreto Dirigenziale dell'Area Generale di Coordinamento 17, n.3 del 29/11/2012, pubblicato sul BURC n. 74 del 3/12/2012 si è preso atto, per le motivazioni ivi riportate, che, alla scadenza del termine fissato nelle comunicazioni di avvio del procedimento di annullamento, le controdeduzioni pervenute non risultano pertinenti e/o rilevanti ai fini della adozione dei provvedimenti di annullamento in oggetto;

VISTA

- a) la nota prot. n. 288358 del 13/4/2012 del Coordinatore dell'AGC 17, allegata alla citata DGR n. 198/2012;
- b) la nota prot. n.0070787 del 29/1/2013 del Coordinatore dell'AGC 17, indirizzata all'Assessore al Lavoro e la relativa relazione (allegata alla presente deliberazione);

PRESO ATTO del Decreto Dirigenziale dell'Area Generale di Coordinamento 17, n.3 del 29/11/2012, pubblicato sul BURC n. 74 del 3/12/2012, recante “Presa d'atto degli esiti delle comunicazioni di avvio del procedimento di revoca delle D.G.R. n. 2130 del 7/12/2007 e n. 180 del 28/1/2008 in attuazione della DGR n. 198 del 27/4/2012”;

RILEVATO, alla luce della nota, della relazione (allegata) e del Decreto Dirigenziale succitati:

- A) che l'assegnazione dei finanziamenti in questione non risulta avvenuta sulla base di alcuna programmazione regionale di settore ai sensi dell'art. 26 della legge n. 845/78, né di procedure di evidenza pubblica, né tantomeno è stata preceduta da valutazione comparativa secondo specifici criteri tecnici ed economici, come previsto per tutte le Pubbliche Amministrazioni (con riferimento alla medesima tipologia di finanziamenti, si veda ad esempio l'Avviso Pubblico adottato dalla Regione Calabria con Decreto n° 8522 del 2 luglio 2008 pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 29/2008, di cui all'URL http://www.regione.calabria.it/formazione lavoro/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=18);
- B) che la procedura seguita nell'assegnazione dei finanziamenti ha comportato, da un lato, rilevanti riflessi di carattere formale, legati al mancato ottemperamento degli obblighi di legge relativi alla trasparenza e alla tutela della concorrenza, e dal punto di vista sostanziale l'impossibilità di operare le opportune valutazioni di merito *ex ante*, in base alle quali selezionare progetti idonei al raggiungimento degli specifici obiettivi previsti dall'art. 26 della legge n. 845/78 (*riequilibrio occupazionale territoriale*);
- C) che, successivamente alla assegnazione dei finanziamenti avvenuta con le modalità descritte in premessa, sono stati stipulati appositi atti di concessione per regolare i rapporti di natura contrattuale tra Amministrazione regionale e soggetti titolari dei finanziamenti;
- D) che i suddetti atti di concessione, si limitano a prevedere procedure di erogazione sulla scorta della mera “certificazione” di spesa e sul controllo amministrativo e contabile di natura meramente formale da parte degli uffici preposti;
- E) che dalla ricognizione delle attività progettuali in ogni caso operata, al fine di valutare il concreto interesse pubblico attuale dell'Amministrazione regionale alla realizzazione delle stesse, è emerso quanto segue:
 - a. ciascun progetto si articola in *azioni di sistema*, dal costo complessivo di circa 20 milioni di euro, e in *attività formative*, per circa 17 milioni di euro;
 - b. le *azioni di sistema* previste, nel loro complesso, risultano essere:
 - palesemente inadeguate rispetto alle finalità di riequilibrio tra domanda e offerta di lavoro poste a base dei finanziamenti di cui all'art. 26 della L. 845/78, in quanto del tutto avulse dal contesto locale di riferimento, nonché inconsistenti e prive di concreta utilità, testimoniata, in particolare, dalla ricorrente previsione di azioni di *diffusione, pubblicizzazione, progettazione, monitoraggio* e “supporto efficacia azioni”, i cui contenuti risultano essere estremamente generici, oltre che, nel loro complesso, sovradimensionati dal punto di vista economico;
 - non coerenti con la attuale programmazione regionale di settore, in quanto, con la Deliberazione n. 690 del 8/10/2010, la Giunta regionale della Campania ha approvato il Piano d'Azione per il Lavoro “Campania al Lavoro!”, che, evidenziando “la necessità di un ripensamento e una rimodulazione in itinere sia della programmazione ordinaria che di quella strutturale”, ha focalizzato l'azione regionale in modo prevalente sulla massiccia promozione di strumenti di politica attiva del lavoro e della formazione alternativi a quelli individuati all'interno dei progetti in questione, quali incentivi alle assunzioni (bonus e credito d'imposta), formazione a catalogo, rafforzamento dei servizi pubblici per l'impiego, promozione di poli formativi;

- incongrue dal punto di vista economico, perché, pur configurandosi come azioni “serventi” rispetto agli interventi formativi, determinano - in modo del tutto inconsueto - costi largamente superiori alla stessa attività principale (oltre 20 milioni di euro, rispetto ai 17 previsti per la formazione) e sono inoltre palesemente inadeguate alle finalità di cui all’art. 26 della L. 845/78, come evidenziato nei punti precedenti;
 - largamente inattuati, come si evince dalla mancata presentazione di *output* di sostanziale rilievo, tali da giustificare, in ogni caso, i corrispettivi previsti per le singole azioni;
- b. le attività formative previste - consistenti nella realizzazione di corsi per n. 1.988 persone - sono state solo in parte realizzate (risultano infatti attivati corsi per n. 1.337 persone);
- c. le suddette attività formative non hanno in alcun modo prodotto gli effetti previsti dall’art. 26 della L. 845/78, in quanto soltanto per il 2,32% dei casi hanno generato occupazione stabile e coerente con la formazione professionale erogata;
- F) che la realizzazione dei progetti in questione risulta ancora incompiuta e che gli stessi non sono utili al raggiungimento di alcun obiettivo della programmazione regionale;
- G) che la predisposizione del presente provvedimento ha richiesto, da parte degli uffici competenti, un’attività complessa, tesa alla ricostruzione degli interventi progettati e all’analisi e valutazione degli stessi, comportando (per ragioni di carattere tecnico esplicitate nella allegata relazione) il prolungamento dei tempi necessari alla definizione della relativa istruttoria, tutto ciò al fine di pervenire a una più compiuta ponderazione dell’interesse pubblico all’annullamento della DGR in oggetto;
- H) che, inoltre, avverso la citata DGR n. 198/2012 e il menzionato Decreto Dirigenziale dell’AGC 17 n. 3/2012, sono stati presentati dai soggetti beneficiari dei finanziamenti in questione numerosi ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale, che hanno inevitabilmente determinato riflessi sui tempi di adozione della presente deliberazione, in conseguenza dei provvedimenti cautelari richiesti e ottenuti dai ricorrenti nelle more dell’adozione del presente provvedimento di annullamento e dell’inevitabile aggravio del lavoro istruttorio da parte degli uffici, in attesa delle relative pronunce del TAR;
- I) che i succitati fattori di criticità e la conclamata incoerenza delle attività progettuali rispetto alle finalità dell’art. 26 della L. 845/78 espongono l’Amministrazione regionale alla mancata erogazione dei fondi da parte del Ministero del Lavoro (titolare congiuntamente agli uffici regionali di compiti di controllo), nonché alla restituzione di quanto già erogato;
- J) che l’interesse dei beneficiari al consolidamento di posizioni giuridiche illegittimamente conseguite deve, pertanto, ritenersi recessivo rispetto al ripristino della legittimità dell’azione amministrativa, tenuto anche conto che i predetti progetti non risultano utili al raggiungimento di alcun obiettivo della programmazione regionale, con conseguente impossibilità per l’Amministrazione di individuare l’interesse pubblico a fondamento dell’impiego di risorse erariali e di rendicontarne gli oneri secondo i criteri fissati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- K) che l’interesse pubblico attuale di impedire la produzione di ulteriori danni erariali connessi alla esecuzione dei provvedimenti annullati è prevalente rispetto alle aspettative degli enti beneficiari alla prosecuzione delle attività, trattandosi di progetti in gran parte dei casi soltanto avviati ed in ogni caso non completati per i quali non sono configurabili, pertanto, oneri economici a carico dei medesimi enti, direttamente o indirettamente riconducibili ad alcun obbligo di attuazione;
- L) che sussiste, pertanto, l’interesse pubblico attuale a non dare ulteriore corso al completamento dei progetti ammessi a finanziamento, in quanto gli stessi non risultano coerenti, funzionali e organici al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio occupazionale fissati dall’art. 26 della l. n. 845/78 e sono, inoltre, scollegati rispetto alla programmazione regionale in materia di mercato del lavoro;

RAVVISATA, per i motivi di cui in premessa, la prevalenza dell’interesse pubblico attuale e concreto alla rimozione degli atti viziati, rispetto all’eventuale interesse degli enti beneficiari dei finanziamenti in questione (finanziamenti assegnati con modalità di “negoiazione diretta”, senza alcuna procedura di evidenza pubblica) al completamento delle attività;

RITENUTO

- a) di dover annullare, ai sensi degli artt. 21 octies e 21 nonies della Legge n. 241/90 e s.m.i., le deliberazioni della Giunta Regionale della Campania n. 2130 del 7/12/2007 e n. 180 del 28/1/2008;
- b) di dover dare mandato al Coordinatore dell'AGC 17 di annullare, ai sensi degli artt. 21 octies e 21 nonies della Legge n. 241/90 e s.m.i., gli atti connessi e consequenziali alle summenzionate Deliberazioni;
- c) di dover dare, altresì, mandato al Coordinatore dell'AGC 17 di adottare tutti gli ulteriori atti consequenziali all'adozione della presente deliberazione;

VISTO

il vigente Statuto regionale, in tema di attribuzioni della Giunta Regionale

Propone e la Giunta, in conformità, a voto unanime

DELIBERA

Per le motivazioni ed i riferimenti espressi in narrativa, che qui si intendono integralmente riportati e trascritti:

- 1. di annullare, ai sensi degli artt. 21 octies e 21 nonies della Legge n. 241/90 e s.m.i., le deliberazioni della Giunta Regionale della Campania n. 2130 del 7/12/2007 e n. 180 del 28/1/2008;
- 2. di dare mandato al Coordinatore dell'AGC 17 di annullare, ai sensi degli artt. 21 octies e 21 nonies della Legge n. 241/90 e s.m.i., gli atti connessi e consequenziali alle summenzionate Deliberazioni;
- 3. di dare, altresì, mandato al Coordinatore dell'AGC 17 di adottare tutti gli ulteriori atti consequenziali all'adozione della presente deliberazione;
- 4. di inviare la presente deliberazione all'Assessore al Lavoro, al Coordinatore dell'AGC 17, all'AGC Avvocatura, al Settore Stampa per la pubblicazione sul BURC.