



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

### DELIBERAZIONE N. 37/28 DEL 30.7.2009

**Oggetto:** L.R. 14 maggio 2009, n. 1, art 3, comma 7. Riconoscimento spese sostenute per l'espletamento di attività di formazione professionale in regime di convenzione con la Regione, ancorché finalizzate all'assunzione. Atto di indirizzo applicativo (art. 8, comma 1, lett. a) della L.R. 13 novembre 1998, n. 31).

L'Assessore del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, ricorda che l'art. 3, comma 7, della L.R. 14 maggio 2009, n. 1 prevede che "le spese sostenute per l'espletamento di attività di formazione professionale, in regime di convenzione con la Regione, ancorché finalizzata all'assunzione, sono sempre integralmente riconosciute se ammissibili ai sensi delle disposizioni vigenti in materia di rendicontazione. In sede di prima applicazione l'Amministrazione regionale provvede ad aggiornare le convenzioni e i contratti in essere al fine di renderli conformi alla prescrizione di cui sopra".

L'Assessore, al riguardo, ritiene opportuno ricordare la genesi di tale norma, mossa dalla necessità di una indispensabile e urgente "reductio ad unum" di una molteplicità rilevante di varianti dispositive adottate sperimentalmente in successione, nel periodo che fa riferimento alla programmazione P.O.R. 2000-2006, alla ricerca di adeguati strumenti di tutela delle finalità occupative connotanti le attività formative cosiddette "finalizzate aziendali", attraverso meccanismi sanzionatori che hanno finito per generare una intricata situazione caratterizzata da conseguenze di disparità di trattamento, in sé ingiuste e fonte di contenzioso di ardua difesa da parte dell'Amministrazione.

Il quadro così ingeneratosi è illustrato nello schema descrittivo allegato alla presente deliberazione, utile a comprendere le finalità ispiratrici della predetta norma della L.R. n. 1 del 14 maggio 2009 per dare alla norma stessa la sua più corretta e coerente applicazione.

In vista e nelle more dell'esame e dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale, del disegno di legge regionale finanziaria 2009, l'Assessore pro-tempore del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale ha emanato, con la nota n. 2295/Gab. del 4.11.2008, la direttiva di sospendere l'adozione di qualsiasi atto o l'emanazione di qualsiasi provvedimento incompatibile con la prescrizione predetta.



Le motivazioni sottese all'adozione di tale iniziativa legislativa, erano mirate ad elidere situazioni di disparità di trattamento quali conseguenze di eccessi sanzionatori non commisurati alle finalità dell'attività oggetto delle prescrizioni dei bandi nel tempo succedutisi negli anni 2000, 2001, 2003 e 2005, attuativi della programmazione P.O.R. 2000-2006.

In sostanza, le conseguenze derivanti dall'applicazione di sanzioni a soggetti non responsabili dell'evento oggetto delle sanzioni stesse e, in definitiva, i pesanti rischi, a carico dell'Amministrazione regionale, del conseguente contenzioso derivante dalle discrasie prescritzionali comparativamente rilevate nei bandi medesimi, in primo luogo l'eccezionalità, sostanzialmente, di un "indebito arricchimento" dell'Amministrazione regionale in conseguenza di attività formativa correttamente erogata e svolta, con attribuzione agli allievi di formali qualifiche spendibili sul mercato a prescindere dall'assunzione da parte delle ditte a qualunque titolo coinvolte nel procedimento di programmazione delle attività stesse, ma non ristorata nei costi sostenuti dal soggetto attuatore.

Come noto, nell'ambito della vastissima gamma delle attività formative promosse e finanziate dalla Regione rientra anche la formazione cd. "finalizzata all'assunzione", cioè destinata a creare figure professionali in concreto richieste sul mercato da specifiche imprese e, quindi, da calibrarsi, nelle loro connotazioni, rispetto alle specifiche esigenze produttive delle imprese stesse.

Quindi non una formazione destinata ad attribuire qualifiche e figure professionali da porre indiscriminatamente in offerta sul mercato del lavoro, con l'alea piena di concreto incontro con la domanda di lavoro, ma una formazione che punta ad aumentare le possibilità occupazionali dei formati tramite la partecipazione più diretta delle imprese nei processi formativi e il loro coinvolgimento più diretto nel perseguimento delle finalità occupazionali.

Per raggiungere tale scopo si è prefigurato, ovviamente, diversamente dalle attività formative che comunque prevedono stages formativi presso aziende, il coinvolgimento delle imprese nella fase di individuazione delle esigenze formative del Territorio ed anche nell'attuazione delle attività stesse, essendo, le professionalità da creare, preferibilmente tese a soddisfare le loro esigenze produttive.

Da questa impostazione ne è derivato che una parte delle risorse finanziarie programmate per tali attività formative è stata destinata a ricoprire i costi che le imprese interessate hanno dovuto sostenere per fornire il segmento di esercitazione pratica della complessiva attività formativa e i costi delle docenze che, nel contesto del programma, l'impresa stessa sostiene mettendo a disposizione il proprio personale o i propri esperti nell'uso della strumentazione delle linee produttive dell'impresa medesima.



L'interesse pubblico sotteso a tale linea formativa, come già detto, è evidentemente quello di creare un corto circuito che, con immediatezza, conclusa l'attività formativa, renda il più possibile veloce un incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Ma, poiché la linea formativa in parola non si connota quale formazione per occupati nell'impresa, ma è destinata a candidati all'assunzione e poiché il progetto formativo non necessariamente prevede l'assunzione di tutti i partecipanti, ancorché positivamente formati con rilascio di formale qualifica professionale, l'attività formativa deve anche avere, come in effetti in concreto ha, connotazioni generali che consentano, comunque, ai formati, la possibilità di porre utilmente sul mercato del lavoro la professionalità da loro acquisita a prescindere dalle vicende assuntive nell'impresa stessa.

Da questa impostazione ne è derivato che la programmazione e gestione dell'attività corsuale è stata posta in capo a un soggetto abilitato professionalmente a organizzare e gestire attività formativa e che, quindi, potesse farsi carico di garantire, pur nella specialità dell'indirizzo che deve tenere conto della finalità dell'assunzione da parte di una specifica impresa, di assicurare al formando uno skill professionale che non risulti sterile al di fuori di quella specifica impresa e, quindi comunque spendibile sul più ampio mercato del lavoro.

Poiché, però, il finanziamento pubblico di tali attività corsuali è conseguente ad un input di imprese che si dichiarano interessate all'assunzione di persone che, nel quadro della più ampia formazione da erogare loro, abbiano connotazioni professionali confacenti alla propria struttura produttiva, è venuta in evidenza l'esigenza di garantire che l'impresa interessata assumesse l'impegno all'assunzione dei formati o, almeno, di una congrua percentuale degli stessi.

Ovviamente, ferma restando la finalità di fondo della formazione cd. "finalizzata all'assunzione", è evidente che l'Amministrazione pubblica, che intenda finanziare tale tipologia di formazione nell'ambito dei suoi compiti istituzionali di governo dei processi finalizzati a garantire il necessario coordinamento con tutte le proprie azioni mirate all'occupazione e allo sviluppo delle attività produttive può, così, mirare il processo formativo destinandolo a categorie specifiche di utenti, a specifici settori produttivi, a programmi pubblico-privati, etc., a prescindere da tale specifica connotazione aziendale.

I punti sin qui descritti sono le "fondamentali" variabili dell'attività formativa cd. "finalizzata all'assunzione" di cui l'Amministrazione pubblica deve tenere comunque conto quando decide di inserirla nei suoi programmi.

Da una panoramica retrospettiva sulle modalità di approccio operativo della Regione inerenti a questa tematica, emergono con chiarezza due punti nodali delle fondamentali predette, che hanno



indotto rilevanti variazioni di indirizzo, nel tempo e nei programmi, i cui effetti sono oggetto di disamina in prosieguo:

- il ruolo dell'impresa nel processo formativo;
- la garanzia dell'assunzione dei formati.

Con riferimento al periodo di programmazione 2000-2006, la cui attuazione è tuttora in corso, è subito da evidenziare che in tale periodo le connotazioni dell'attività formativa cd. "finalizzata all'assunzione" non sono state disciplinate con atti normativi né con direttive generali dell'Amministrazione regionale formulate con deliberazioni della Giunta regionale, ma sono state configurate caso per caso nei bandi di gara indetti dall'Assessorato del Lavoro nell'ambito della programmazione comunitaria di cui a tale periodo, quindi con atti amministrativi di gestione specifici e particolari riferiti esclusivamente ai bandi stessi.

Pertanto esse non sono state fondate su titolo giuridico normativo o di direttiva formale a carattere generale vincolante per la generalità dei casi, bensì su un presupposto di carattere gestionale di attività negoziale-contrattuale.

In altri termini, sulla tematica in parola non esiste una disposizione di carattere generale quale, ad esempio, quella relativa agli appalti, che regoli specificatamente i due punti nodali sopra evidenziati, ma esistono disposizioni diverse prescritte dai singoli bandi con effetto limitato ai bandi stessi.

Questa mancata prefigurazione in una fonte dispositiva normativa o para-regolamentare (deliberazione della Giunta) di carattere generale del ruolo dell'impresa nell'attività formativa e della sua responsabilità nel garantire l'assunzione del personale di cui essa ha chiesto la formazione, ha determinato una variabilità di indirizzo operativo estremamente consistente e ha creato in un ristretto arco di tempo una variabilità di comportamenti che ha creato i presupposti di una grave censurabilità dell'azione amministrativa per disparità di trattamento e per imposizione di oneri, a carico delle agenzie formative, "istituzionalmente" impossibili da sostenere, quindi iniqui, come meglio sarà illustrato più avanti.

Si fa riferimento ai bandi di gara per l'affidamento di attività formativa cd. "finalizzata aziendale" indetti dall'Assessorato del Lavoro negli anni 2000, 2001, 2003 e 2005 ai quali, nel dettaglio, si rinvia e relativamente ai quali, come già detto, si riportano in sintesi e si illustrano nella scheda (allegato n. 2), le previsioni in essi contenute, fonte di gravi criticità.

Gli esiti dell'esame organico e comparativo sopra esposti hanno fatto emergere la necessità improcrastinabile, prima dell'indizione di nuovi bandi per l'affidamento di attività formativa



connotata nei termini sostanziali sopra descritti quale “finalizzata all’assunzione”, di una riflessione alla luce della “tormentata” esperienza che ha caratterizzato il periodo di programmazione sopra considerato.

Da questa riflessione è scaturita l’indispensabilità, prima dell’indizione di nuovi bandi e dell’affidamento di nuove attività corsuali ascrivibili alla specifica categoria in esame, dell’adozione di provvedimenti formali generali prevedenti una disciplina quadro che fissi le invariabili fondamentali di sistema di questa tipologia corsuale, tenendo debito conto della sperimentazione effettuata in questi ultimi anni, lasciando ai bandi e agli affidamenti solo la possibilità di regolare le variabili che non incidano sulle predette “fondamentali” stesse.

Facendo esemplificativamente riferimento al bando 2005 (scheda allegato n. 2), è agevole individuare i punti che debbono essere considerati invariabili fondamentali di sistema e i punti che, invece, costituiscono le variabili oggetto di valutazione quali regolatori del governo delle destinazioni degli interventi, delle loro connotazioni territoriali e di settore, e altri, variabili tutte, in sostanza, costituenti l’espressione dell’utilizzo dello strumento formativo in connessione alle scelte di politica del lavoro, di politica imprenditoriale e di politica complessiva di sviluppo.

Questo per dare certezza procedurale ai cittadini, destinatari e utenti dell’attività formativa, alle imprese, utenti anch’esse, in disparte il loro coinvolgimento operativo, e alle Agenzie formative il cui ruolo essenziale è quello di curare la qualità della formazione e di assicurare il buon fine della stessa con l’obiettivo di concretizzare il reale e concreto incontro tra domanda e offerta di lavoro che è lo scopo ispiratore sostanziale di tutta la tipologia formativa, in specie di quella in esame.

Oltre a questa indispensabile e urgente *reductio ad unum* della disciplina sostanziale di questa specifica linea formativa, prima di avviare nuovi atti di programmazione che ne prevedano la realizzazione, è parsa di drammatica urgenza la risoluzione alla radice dei gravissimi problemi di contenzioso in atto e potenziali e delle gravissime e ingiustificate conseguenze di prescrizioni che, pur ispirate da intenti in sé lodevoli, hanno posto l’Amministrazione e tutti gli interessati al centro di insostenibili condizioni operative.

È da queste valutazioni che è emersa la necessità della disposizione di cui sopra inserita nel disegno di legge regionale finanziaria 2009 al fine di disporre, con atto normativo, un indirizzo non derogabile in via amministrativa che, tenendo conto della sperimentazione effettuata, precluda, per il futuro, il reiterarsi di scelte operative apparse non valide alla luce dell’esperienza già vissuta e, per il passato, imponga la disapplicazione di quelle stesse scelte al fine di rendere l’azione dell’Amministrazione regionale coerente ai fini di giustizia nei confronti di tutta la vasta platea degli operatori interessati e di evitare, nel contempo, all’Amministrazione stessa, di portare ad effetto



l'applicazione di prescrizioni che sono risultate non giuste e, in ogni caso potenzialmente, con quasi certezza, estremamente dannose per l'Amministrazione medesima sia, soprattutto, sul piano delle conseguenze processuali di contenziosi insostenibili e sia sul piano del rapporto dell'Amministrazione pubblica con i cittadini che deve essere improntato a giustizia e equità, profilo questo, peraltro parimenti primario rispetto a quello di una doverosa autotutela.

Tutto questo al fine di consentire all'Amministrazione stessa, nell'interesse pubblico, di adottare provvedimenti rispettosi del principio della parità di trattamento e di dedicare risorse finanziarie e umane a azioni positive sottraendole a un'inutile, dispendiosa e per tutti dannosa attività di impossibile governo dell'esistente.

Quanto sin qui premesso, che costituisce illustrazione dei presupposti motivazionali e teleologici della norma in esame, l'Assessore del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale propone alla Giunta regionale l'adozione, ai sensi dell'art. 8, primo comma, lettera a), della L.R. 13.11.1998, n. 31, dell'indirizzo applicativo della norma contenuta nell'art. 3, comma 7, della L.R. n. 1/2009, che si rende indispensabile in considerazione della particolarità della norma stessa e della complessità del suo quadro attuativo (allegato n. 1).

La Giunta regionale, dopo ampia ed approfondita discussione, condividendo quanto rappresentato e proposto dall'Assessore del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, constatato che il Direttore generale dell'Assessorato ha espresso il parere favorevole di legittimità sulla proposta in esame

#### **DELIBERA**

di approvare l'atto di indirizzo applicativo di cui in premessa, dando mandato, per la sua emanazione e divulgazione, all'Assessore del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale.

**Il Direttore Generale**

Gabriella Massidda

**Il Presidente**

Ugo Cappellacci