



## *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Direzione Generale  
per le politiche attive  
i servizi per il lavoro e la formazione

Circolare n.10 del 18/02/2016

### **Oggetto: FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI. INDICAZIONI IN MATERIA DI ACQUISIZIONI DI BENI E SERVIZI E CONTRIBUTI PER LE ATTIVITA' FORMATIVE**

Acquisito il conforme parere dell'Ufficio Legislativo, si forniscono di seguito le indicazioni e i chiarimenti in merito all'oggetto.

#### **1 Quadro normativo**

L'art. 118, della Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante *"Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni di attività svolte in fondi comunitari e di Fondo sociale europeo"*, ha previsto che *"al fine di promuovere, in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, lo sviluppo della formazione professionale continua, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori, possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, nelle forme di cui al comma 6, fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, nel presente articolo denominati «fondi»*. Il medesimo articolo prosegue prevedendo che *"I fondi possono finanziare in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali, nonché eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti"*.

Ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 150 del 2015, i primi due periodi dell'articolo 118, comma 2, della legge n. 388 del 2000 sono stati così riformulati: *"L'attivazione dei fondi è subordinata al rilascio di autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica della conformità alle finalità di cui al comma 1 dei criteri di gestione delle strutture di funzionamento dei fondi medesimi, della professionalità dei gestori, nonché dell'adozione di criteri di gestione improntati al principio di trasparenza. La*

6



*vigilanza sulla gestione dei fondi è esercitata dall'ANPAL, istituita ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 10 dicembre 2014, n. 183, che ne riferisce gli esiti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali".*

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, nel medesimo primo comma dell'articolo 118 è previsto che *"ai fondi afferiscono, secondo le disposizioni di cui al presente articolo, le risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, quarto comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845".* Con il successivo comma 3, la legge dispone che *"i datori di lavoro che aderiscono ai fondi effettuano il versamento del contributo integrativo, di cui all'articolo 25 della legge n. 845 del 1978, e successive modificazioni, all'INPS, che provvede a trasferirlo, per intero, una volta dedotti i meri costi amministrativi, al fondo indicato dal datore di lavoro".* Il comma 5 stabilisce inoltre che *"resta fermo per i datori di lavoro che non aderiscono ai fondi l'obbligo di versare all'INPS il contributo integrativo di cui al quarto comma dell'articolo 25 della citata legge n. 845 del 1978, e successive modificazioni, secondo le modalità vigenti prima della data di entrata in vigore della presente legge".*

Sulle modalità di costituzione, il comma 6, dispone che *"ciascun fondo è istituito, sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, alternativamente:*

- a) come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'articolo 36 del codice civile;*
- b) come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi degli articoli 1 e 9 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, concessa con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali".*

## **2 Principi interpretative in tema di applicazione della normative in materia di appalti pubblici.**

La cornice normativa sopra descritta, in virtù delle modifiche apportate dal decreto legislativo 150/2015, richiama i fondi all'adozione di criteri di gestione improntati al principio di trasparenza. Essa, tuttavia, non fornisce indicazioni in ordine all'applicazione del codice dei contratti o dei principi comunitari collegati all'evidenza pubblica, onde negli anni si è sviluppata una giurisprudenza e una dottrina non univoca.

Con parere n. 2957 del 30 giugno 2004 il Consiglio di Stato si è espresso affermando la necessità per i Fondi di applicare la normativa pubblicistica in tema di appalti.

Tuttavia lo stesso Consiglio di Stato, con il parere 386/2012, ha posto in dubbio che la natura di prestazione patrimoniale imposta, relativa alle risorse destinate al finanziamento dei Fondi, fosse sufficiente a inferirne la natura pubblicistica e a qualificarle come contributi a carico delle finanze pubbliche.

Su tali conclusioni si è basata una pronuncia del TAR Lazio per inferirne l'incompetenza della magistratura amministrativa sugli atti dei Fondi. In tal senso, da ultimo, il Tar Lazio, con sentenza n. 13111/2014, ha affermato che *"i Fondi paritetici interprofessionali di formazione continua (...) non costituiscono organismi di diritto pubblico, in quanto pur potendo perseguire interessi di*



carattere generale come nel caso di specie (ma non necessariamente pubblicistici) (...), possono essere costituiti nella forma di associazioni non riconosciute ai sensi dell'art. 36 c.c., secondo la previsione dell'118 comma 6 della legge 388/2000 ed in tal caso non sono dotati di personalità giuridica". La medesima pronuncia ha poi affermato che "pur essendoci un'autorizzazione a monte a costituire il Fondo da parte del Ministero del Lavoro e la nomina del presidente del collegio sindacale, non vi è una partecipazione di soggetti pubblici all'amministrazione del Fondo, tale da connotare il Fondo come organismo di diritto pubblico".

La medesima controversia, in sede di appello, ha dato origine alla recente sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 15 settembre 2015 che ne ha ribaltato la conclusioni. In tale occasione il Consiglio di Stato ha richiamato la natura pubblica delle risorse derivanti da contribuzione obbligatoria, finalizzate all'esercizio di funzioni pubbliche d'interesse generale, quale logico presupposto per qualificare come concessione di contributo pubblico l'attribuzione delle risorse, desumendone la necessità per i Fondi di predisporre procedure selettive e trasparenti, sulle quali ha affermato la competenza del giudice amministrativo.

La citata sentenza ha, dunque, fornito una più precisa qualificazione rispetto ad un quadro normativo che, in precedenza, aveva dato luogo a differenti interpretazioni, anche giurisprudenziali, e a conseguenti incertezza applicative.

## **2.1 Nota ANAC del 15 gennaio 2015**

Rispetto a tale quadro, è successivamente intervenuta la nota del 15 gennaio 2016 inviata dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) al Ministro del Lavoro e Politiche Sociali. In essa vengono rappresentate le conclusioni che il Consiglio dell'ANAC – nell'adunanza del 7 e 8 gennaio 2016 – ha approvato in ordine all'applicabilità del Codice dei contratti pubblici ai Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua in oggetto e alla conseguente sussistenza della vigilanza da parte dell'ANAC.

In base a quanto affermato dell'ANAC, **sul piano della forma giuridica non vi è dubbio che i Fondi in esame siano soggetti di diritto privato**, a base e struttura negoziale, essendo costituiti, ai sensi dell'art. 118, comma 6 della legge n. 388/2000 sopra richiamato, a seguito di accordi collettivi di livello interconfederale stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, nelle forme tipicamente privatistiche, o del soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'articolo 36 del codice civile (associazione non riconosciuta) o come soggetto dotato di personalità giuridica privata, ai sensi degli artt. 1 e 9 del Regolamento emanato con D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361.

**Tuttavia, il dato formale della veste giuridica privatistica dei Fondi non è di per sé sufficiente ad escludere la possibilità di qualificare giuridicamente i suddetti Fondi come organismi di diritto pubblico**, tenuti al rispetto delle procedure di aggiudicazione imposte dal diritto comunitario e nazionale in materia



di appalti pubblici, in presenza di una disciplina normativa, come quella richiamata in premessa, che presenta molteplici elementi di pubblicizzazione quali: l'autorizzazione ministeriale per l'esercizio dell'attività svolta dai Fondi; la vigilanza ministeriale sulla gestione dei Fondi medesimi, con possibilità di disporre il commissariamento in caso di grave irregolarità o inadempimento degli obblighi; la valutazione dei risultati; la nomina del presidente del collegio dei sindaci; la sottoposizione ad attività di indirizzo svolta da apposito organo collegiale (Osservatorio per la formazione continua) istituito presso il Ministero.

Sulla **natura pubblicistica dei contributi che afferiscono ai Fondi**, l'ANAC, richiamando il parere del Consiglio di Stato n. 2957 del 30 giugno 2004, e la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 15 settembre 2015, osserva che il contributo integrativo dello 0,30 per cento, di cui all'art. 25 della legge n. 845/1978, non può essere assimilato ai "contributi degli associati" di cui all'art. 37 del codice civile, ma rappresenta una prestazione patrimoniale imposta, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione.

Il fatto che i contributi in questione rappresentino una prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 della Costituzione è pertanto – come già affermato dal Consiglio di Stato – *"elemento idoneo ad avvalorare la natura pubblicistica dei contributi che affluiscono ai fondi"*.

Tale contributo va ad alimentare la consistenza del bilancio dello Stato e si inserisce, quindi, in un sistema di finanza pubblica, in quanto rappresenta, una volta versato, una quota parte delle risorse economico-finanziarie appartenenti allo Stato.

Infine in esito ad un'analisi condotta alla luce della legislazione comunitaria e nazionale vigente **in materia di appalti pubblici**, l'ANAC ritiene di **qualificare i Fondi quali organismi di diritto pubblico**: come ricorda l'ANAC, il vigente Codice dei contratti pubblici definisce l'organismo di diritto pubblico all'art. 3, comma 26 come "qualsiasi organismo, anche in forma societaria: - istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; - dotato di personalità giuridica; - la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico".

Tutti questi requisiti sono, ad avviso dell'ANAC, ravvisabili in capo ai fondi interprofessionali per la formazione continua; da ciò deriva, da un lato, all'obbligo per i suddetti Fondi di applicare la normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici; dall'altro, i poteri di vigilanza dell'ANAC sugli affidamenti di appalti pubblici da essi disposti.

L'Autorità precisa inoltre che i **Fondi sono tenuti ad applicare le procedure di aggiudicazione previste dal Codice dei contratti pubblici e sono vigilati**



dall'ANAC sia quando selezionano soggetti prestatori di beni e servizi necessari per la loro organizzazione e per il loro funzionamento, sia quando procedono all'affidamento di contratti di formazione professionale che si possa configurare giuridicamente, sotto il profilo oggettivo, come affidamento di appalto pubblico di servizi, ai sensi dell'art. 3, commi 6 e 10 del Codice dei contratti pubblici. (art. 3, comma 6. *“Gli «appalti pubblici» sono i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi come definiti dal presente codice”*; art. 3, comma 10. *“Gli «appalti pubblici di servizi» sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture, aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui all'allegato II”*).

La sussistenza del suddetto profilo oggettivo – afferma ancora l'ANAC – non può essere affermata in astratto, ma deve necessariamente essere accertata caso per caso, in base ai parametri normativi sopra richiamati.

### **3 Indicazioni operative**

Alla luce di tali considerazioni, al fine di fornire ai Fondi interprofessionali le opportune indicazioni operative per il futuro, è necessario qualificare e definire le fattispecie generali e astratte che possono delinarsi nell'ambito delle attività dei fondi.

Queste sono essenzialmente due:

1. acquisizione di beni e servizi da parte dei Fondi interprofessionali al fine di rispondere ad un fabbisogno di quest'ultimo a fronte di un corrispettivo;
2. concessione (attribuzione) di contributo/sovvenzione per *“finanziare in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali”* come previsto dall'art. 118 della legge n. 388/2000 istitutiva dei fondi interprofessionali.

#### **3.1 Acquisizione di beni e servizi da parte dei Fondi interprofessionali**

Nel caso sub 1, a fronte di un servizio reso nei confronti del committente che gestisce risorse pubbliche (il Fondo), qualificato organismo di diritto pubblico, si realizza uno scambio di reciproche prestazioni, nel quale le somme versate dal committente assumono la qualifica di corrispettivo.

In questo caso, pertanto, i Fondi sono tenuti ad applicare le procedure di aggiudicazione previste dal Codice dei contratti pubblici e sottoposti alla vigilanza dell'ANAC a prescindere dalla tipologia di beni o servizi oggetto dell'affidamento, sia che siano necessari al loro funzionamento o organizzazione, sia che siano eventualmente relativi a servizi di formazione professionale che provvedano ad acquisire.



### **3.2 Concessione (Attribuzione) di contributo/Sovvenzione per "finanziare in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali"**

Nel caso sub 2 i contributi, destinati a un servizio di interesse generale come l'attività di formazione, non possono essere considerati come corrispettivi a fronte di "affidamenti di contratti di formazione professionale", bensì come somme destinate a finanziare piani e/o progetti formativi nei quali manca una controprestazione consistente in un obbligo di dare, fare o non fare a carico del beneficiario, tale da generare un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive.

In questo caso, infatti, il rapporto tra l'Amministrazione erogante ed ente destinatario del finanziamento pubblico non è contraddistinto da alcuna controprestazione, ma si esaurisce nella semplice elargizione di una somma di denaro da destinare a un progetto meritevole di attenzione sociale.

Tale interpretazione trova conferma anche nella circolare n. 20/E del 11 maggio 2015, con la quale l'Agenzia delle Entrate fornisce precisazioni in merito al corretto trattamento fiscale da applicare alle somme di denaro erogate in favore del settore della formazione professionale, da parte della PA (ma in egual maniera da parte dei Fondi nel caso in discussione), distinguendo nettamente le due fattispecie citate. Sulla base di un'interpretazione analogica, l'Agenzia evidenzia che anche le sovvenzioni destinate all'attività di formazione, erogate sulla base dell'articolo 12 della legge 241/1990, conferiscono alla somma la natura di contributo pubblico, non rilevante quindi ai fini Iva.

Il citato articolo 12 della legge 241/1990 prevede comunque, che la concessione di sovvenzioni, contributi o sussidi sia subordinata "alla predeterminazione (...) da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi".

Entrando nello specifico dell'attività dei Fondi interprofessionali si può osservare come la concessione di un contributo o sovvenzione per il finanziamento di attività formativa rappresenti esattamente la modalità attraverso la quale i Fondi sono chiamati a realizzare il compito istituzionale, affidato dall'art. 118 della legge n. 388/2000.

Le modalità con le quali i contributi o sovvenzioni sono assegnati ai datori di lavoro aderenti ai fondi sono principalmente due, il cui effettivo utilizzo è articolato secondo modalità e misure che variano da Fondo a Fondo e che sono fissate a monte nella regolamentazione e manualistica del Fondo stesso.

La prima modalità di assegnazione del contributo è quella di diretta restituzione alle aziende aderenti, mediante l'apertura di un "conto individuale" al quale le imprese che hanno versato i contributi possono attingere senza mediazioni per finanziare le proprie attività di formazione. In tal caso all'interno della regolamentazione relativa alla gestione delle risorse del Fondo che sceglie questa modalità di erogazione del

contributo, viene fissata la misura percentuale spettante e la modalità di utilizzo delle risorse da parte del beneficiario, individuando nella logica della “mera restituzione” alle imprese di quanto in precedenza versato, il sistema di finanziamento della formazione dei dipendenti dell’impresa aderente. In tal caso si deve ritenere che lo stesso regolamento o manualistica del Fondo risponda alla esigenza di predeterminazione dei criteri e modalità prescritta dall’articolo 12 della legge 241/1990 fermo restando il rispetto di criteri di gestione improntati al principio di trasparenza, come richiesto dal D. lgs. 150/2015.

La seconda modalità è invece quella della assegnazione su base solidaristica, allo scopo di garantire la formazione anche nelle aziende medio-piccole, ovvero per finanziare la formazione su tematiche specifiche o a beneficio di particolari platee di lavoratori; per queste esigenze i Fondi prevedono l’affluenza di una quota parte delle risorse gestite ad un “conto collettivo” o “conto sistema”, finanziato da quota parte dei contributi versati da tutte le imprese e potenzialmente aperto a tutte queste. In questo caso, mancando peraltro la corrispondenza tra quanto versato all’INPS e quanto ricevuto dal Fondo, è indispensabile che criteri, procedure e modalità di selezione dei beneficiari siano chiaramente predeterminati di volta in volta, mediante avvisi pubblici che rispettino i principi di trasparenza previsti per l’erogazione di contributi pubblici, secondo le indicazioni contenute nella citata sentenza n. 4304/2015 del Consiglio di Stato) secondo cui “l’assegnazione delle risorse rientranti nel “conto di sistema” (o “conto comune” o “collettivo”) avviene sulla base di procedure selettive” che comportano una “valutazione nel merito di proposte d’interventi formativi”.

IL DIRETTORE GENERALE

Dott. Salvatore Pirrone



