

AS1273 - DISCIPLINA E OPERATIVITA' DEI FONDI INTERPROFESSIONALI PER IL FINANZIAMENTO DI PIANI FORMATIVI AZIENDALI

Roma, 29 aprile 2016

Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali
Presidente dell'INPS

Nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 aprile 2016, ha deliberato di formulare alcune osservazioni in merito alla disciplina e all'operatività dei fondi interprofessionali per il finanziamento di piani formativi aziendali, istituiti e regolati, a livello legislativo, dall'articolo 118 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 e successive modificazioni e integrazioni.

Come noto, ai sensi della disposizione menzionata, i fondi paritetici interprofessionali nazionali (di seguito, in breve, "fondi") possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, al fine di promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua.

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. Le risorse gestite dai fondi vengono alimentate, per lo svolgimento delle attività di pertinenza, dal gettito derivante dal contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria di cui all'articolo 25 della l. n. 845/1978, che i datori di lavoro sono obbligati a versare all'INPS (pari allo 0,30% dello stipendio dei dipendenti), il quale provvede a trasferirlo, per intero, dedotti i meri costi amministrativi, al fondo incaricato dal datore di lavoro.

In relazione all'operatività dei fondi, sono state riscontrate talune criticità idonee a determinare implicazioni pregiudizievoli sulle dinamiche concorrenziali del mercato dei servizi formativi finanziati dai fondi.

In primo luogo, dalle analisi effettuate risulta che non tutti i fondi provvedano ad esternalizzare attività di propria pertinenza attraverso meccanismi ad evidenza pubblica in linea con la normativa in materia di appalti pubblici tracciata a livello comunitario e nazionale.

Sul punto, preme rilevare come i fondi, pur essendo connotati da una forma giuridica di diritto privato, devono considerarsi, ai sensi della normativa in materia di appalti pubblici, alla stregua di organismi di diritto pubblico, essendo per tale via tenuti ad applicare le pertinenti disposizioni legislative in punto di attivazione di procedure ad evidenza pubblica improntate a requisiti di trasparenza, imparzialità, proporzionalità e parità di trattamento.

Tale impostazione interpretativa risulta confermata dalla più recente giurisprudenza amministrativa (si veda la sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 15 settembre 2015) e dalle considerazioni espresse dall'ANAC circa l'applicazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici (provvedimento del 15 gennaio 2016).

Ne deriva che ogni rapporto negoziale intrattenuto a titolo oneroso e in regime di esternalizzazione dai fondi con soggetti terzi, quali ad esempio l'affidamento ad enti formativi di attività di pertinenza dei fondi stessi, deve essere governato da un contratto scritto di diritto pubblico stipulato a valle di un'idonea procedura selettiva ad evidenza pubblica posta in essere dal fondo in conformità con la normativa - comunitaria e nazionale - vigente in materia di appalti pubblici.

Sotto altro versante, gli approfondimenti effettuati hanno fatto emergere, nella prassi, che la regolamentazione e la manualistica di cui i fondi si dotano per disciplinare le verifiche di propria spettanza, ai fini dell'approvazione dei piani formativi da finanziare, presentano carenze sotto il profilo della completezza contenutistica. Non sempre, infatti, la regolamentazione e la manualistica dei fondi definiscono in misura sufficientemente esaustiva e puntuale le modalità e le tempistiche di approvazione dei piani formativi e di disamina dei riscontri alle eventuali integrazioni richieste dal fondo. Tali lacune rischiano di avere un impatto negativo sul funzionamento del sistema nel suo complesso e di non consentire un uso efficiente delle risorse destinate alla formazione.

Risulta necessario, pertanto, che i fondi provvedano a predeterminare e rendere pubblici con un adeguato grado di dettaglio (i) tutti i presupposti richiesti per ottenere l'approvazione dei piani formativi, (ii) le modalità e le tempistiche entro cui i fondi si impegnano ad approvare i riferiti piani (iii) le modalità e le tempistiche entro cui i fondi si impegnano a richiedere le eventuali integrazioni o ad esaminare i riscontri alle integrazioni richieste (iv) le modalità con cui deve essere rendicontata l'esecuzione dei piani formativi autorizzati per la liquidazione dei finanziamenti. Ciò al fine di assicurare agli interlocutori negoziali dei fondi modalità e tempistiche approvative certe ed oggettive, idonee ad

evitare possibili disparità e svantaggi competitivi connesse all'esercizio non uniforme, da parte dei fondi, di un eccessivo margine di discrezionalità in sede di scrutinio dei piani formativi proposti.

L'assolvimento dei descritti obblighi da parte dei fondi rileva anche ai fini dell'articolo 12 della l. n. 241/1990, che impone la predeterminazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi per l'erogazione di sovvenzioni, contributi ed altri vantaggi economici oltreché del rispetto del principio di trasparenza nella gestione delle risorse affidate ai fondi, delineato dall'articolo 118, comma 2, della l. n. 388/2000 per come modificato dal d.lgs. n. 150/2015.

Per le medesime esigenze di certezza e parità di trattamento, si ritiene auspicabile che la regolamentazione e manualistica di cui i fondi si dotano chiariscano espressamente che eventuali modifiche ai richiamati criteri e presupposti per l'autorizzazione dei piani formativi e per la conseguente rendicontazione trovino, di regola, applicazione solo per i nuovi piani formativi, la cui autorizzazione venga richiesta successivamente alla pubblicazione delle modifiche così introdotte. Invero, modifiche nelle regole di rendicontazione dei piani formativi operanti retroattivamente rischiano di creare ingiustificate vischiosità nell'operatività del sistema di finanziamento dei piani formativi. Laddove le modifiche debbano necessariamente operare retroattivamente (poiché, ad esempio, derivanti da *ius superveniens* immediatamente applicabile), le stesse dovranno essere comunicate tempestivamente a tutte le aziende interessate, per consentire a queste ultime di potersi adeguare per tempo alle nuove regole introdotte.

Sempre in ossequio ai richiamati obblighi di trasparenza connessi con la gestione di risorse pubbliche e nell'ottica di neutralizzare, sotto il profilo concorrenziale, asimmetrie informative foriere di possibili svantaggi competitivi, risulta opportuno che i fondi rendano edotte le aziende iscritte circa l'entità e la natura di tutti i costi ed oneri (ad esempio, i costi di funzionamento dei fondi, i costi amministrativi prelevati dall'INPS ed i prelievi per alimentare il fondo di solidarietà per i dipendenti non coperti dalla cassa integrazione guadagni) che incidono a vario titolo, riducendone la consistenza, sul gettito del contributo integrativo destinato ad alimentare la massa gestita dai fondi per finanziare le attività formative.

Da ultimo, le verifiche disposte hanno evidenziato criticità in merito alla mobilità tra fondi ed, in particolare, casi di mancato puntuale rispetto del termine massimo prescritto dalla disciplina legislativa entro cui il fondo deve dar seguito alla richiesta di portabilità inoltrata dall'azienda aderente.

Al riguardo, si rappresenta alle Amministrazioni in indirizzo la necessità di vigilare sulla piena attuazione delle previsioni di legge in punto di mobilità tra fondi, al fine di eliminare possibili vincoli pregiudizievoli delle dinamiche competitive tra gli operatori interessati o l'introduzione, da parte dei fondi, di oneri non prescritti dalla normativa che impediscano o ostacolino l'esercizio del diritto alla mobilità tra fondi. In tal senso, si richiama, in particolare, l'attenzione al rispetto delle tempistiche entro cui la portabilità deve essere assicurata e sull'applicazione delle condizioni volte a temperare tale diritto, che non possono esorbitare dalle fattispecie tipizzate dalla disciplina legislativa. Ciò anche nell'intento di stimolare un'efficiente gestione delle risorse destinate a finanziare i piani formativi. In tale prospettiva, i fondi di provenienza non dovrebbero ritardare od ostacolare la portabilità delle risorse finanziarie che non risultino impegnate nella copertura di pregressi piani formativi imponendo alle aziende che intendano trasmigrare ad altro fondo il perfezionamento e l'avvenuta approvazione della rendicontazione concernente i piani già autorizzati. La corretta rendicontazione dei piani formativi costituisce un obbligo posto in capo all'azienda nei confronti del fondo di provenienza ai fini della liquidazione delle risorse finanziarie corrispondenti, ma non può impedire o ostacolare la mobilità ad altro fondo per le ulteriori risorse disponibili.

Infine, sempre nell'ottica di assicurare la piena e concreta operatività del descritto istituto della mobilità tra fondi, si rappresenta, altresì, l'opportunità di considerare le possibili criticità di natura concorrenziale derivanti dal divieto alla portabilità imposto dalla legislazione vigente alle micro e piccole imprese (articolo 19, comma 7, del d.l. n. 185/2008). Invero, tale limitazione, per la sua formulazione ampia, appare idonea ad impedire l'esercizio del diritto alla mobilità tra fondi ad una considerevole platea di aziende in termini che non paiono rispondere a criteri di proporzionalità e ragionevolezza economica.

Le presenti osservazioni sono volte al superamento delle richiamate criticità concorrenziali riscontrate, in esito agli approfondimenti svolti, sul mercato dei servizi formativi finanziati dai fondi. Si auspica, pertanto, che tali osservazioni vengano tenute in considerazione dai soggetti in indirizzo nell'ambito della complessiva attività di vigilanza loro ascritta sulla gestione dei fondi, anche veicolando opportune indicazioni interpretativo-applicative della legislazione vigente in materia, nell'ambito del sistema di controlli la cui architettura è stata di recente ridisegnata con il d.lgs. n. 150/2015.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella