

Pubblicato il 24/01/2020

N. 00958/2020 REG.PROV.COLL.

N. 07534/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Terza Bis)
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7534 del 2017, proposto da

Fondo Paritetico Interprofessionale Nazionale Per la Formazione Continua nel terziario, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Cuggiani, Gioia Maria Scipio, Davide Ghigiarelli, con domicilio eletto presso lo studio Alessandro Cuggiani in Roma, via del Plebiscito 107;

contro

Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, Ministero Lavoro e Politiche Sociali non costituiti in giudizio;

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

della nota ANPAL del 06.06.2017 prot.0007837 sugli esiti relativi ai controlli effettuati sull'attività formativa del Fondo per le annualità 2009-2010-2011.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'Udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2019 il dott. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso n. 15404/2016 il ricorrente Fondo paritetico interprofessionale nazionale per la formazione continua del terziario ha impugnato il verbale del Ministero del Lavoro e politiche sociali del 18.10.2016 relativo agli esiti dei controlli svolti sul fondo relativamente alle funzioni di gestione e controllo delle attività formative per gli anni 2009 – 2011 nell'ambito dei compiti di controllo allora attribuiti al Ministero stesso dall'art. 118, co. 2 della L. n. 388/2000.

In corso di causa la competente Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione del Ministero resistente è stata soppressa a far data dal 1.1.2017 dal DM di concerto con il Ministero delle Finanze del 3.11.2016 ed in attuazione del d.lgs. n. 150/2015 che all'art. 9 ha istituito l'Agenzia Nazionale per le politiche attive e il lavoro, la quale ai sensi dell'art. 2 del D.P.C.M. 13.4.2016 è subentrata nei compiti e nelle funzioni nonché nei rapporti attivi e passivi del Ministero del Lavoro e politiche sociali e in specie in quelli inerenti la vigilanza sui fondi interprofessionali per la formazione continua in svolgimento dei quali è stato assunto l'impugnato verbale.

1.1. Nell'interesse del Ministero del lavoro e politiche sociali nonché della neoistituita Agenzia (ANPAL) si è costituita l'Avvocatura generale dello Stato la quale, quindi, a parere del Collegio ha ritualmente assunto la rappresentanza dell'ANPAL che a sua volta parimenti ritualmente si è costituita nel ricorso n. 15404 del 2016 stante il suo avvenuto subentro ope legis nei compiti e nelle funzioni della soppressa Direzione generale per le politiche del lavoro, avvenuto ex art. 2, D.P.C.M. 13.4.2016 a sua volta attuativo dell'art. 9 del d.lgs. n. 150/2015; e non irrivalmente, come erroneamente sostiene il ricorrente nella memoria di replica prodotta il 27.1.2019

2. Necessita premettere una breve ricostruzione della disciplina di fonte primaria e secondaria rilevante, onde dare anche sinteticamente atto delle funzioni e dei compiti normativamente commessi all'Amministrazione

statale nei riguardi dei Fondi ricorrenti nonché sulle loro scaturigini e collocazioni istituzionali.

Giova premettere al riguardo che il Fondo è stato istituito ai sensi della legge n. 388/2000 - legge finanziaria 2011 e l'art. 118 di detta legge, così come novellato dall'art. 48 della legge n. 289/2002, dispone, in particolare, che "Al fine di promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua; tali Fondi possono finanziare, in tutto o in parte, piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali, nonché ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani."

Il secondo comma del medesimo articolo ha previsto, poi, che l'attivazione dei Fondi sia subordinata al rilascio di autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il quale, ai sensi dell'art. 48 della legge n. 289/2002 "esercita altresì la vigilanza ed il monitoraggio sulla gestione dei Fondi; in caso di irregolarità o di inadempimenti, può disporre la sospensione dell'operatività o il commissariamento". Al Ministero è, dunque, riconosciuto il potere di vigilanza sul Fondo e tale vigilanza ministeriale si concretizza anche mediante la nomina dei presidenti dei collegi sindacali dei Fondi medesimi.

In ossequio al successivo comma 6, i Fondi, istituiti sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, possono alternativamente costituirsi in forma di associazioni ai sensi dell'art. 36 c.c. oppure come soggetti dotati di personalità giuridica ai sensi degli artt. 1 e 9 del D.P.R. n. 361/2000 (decreto generale contenente norme per il riconoscimento della personalità giuridica di enti privati collettivi che intendano conseguirla), concessa con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Per quanto concerne il finanziamento dei Fondi, nello specifico, il comma 1 dell'art. 118 dispone che a essi afferiscano progressivamente le risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo stabilito dall'art. 25, quarto comma, della legge n. 845/1978 riguardante l'indennità di disoccupazione involontaria, relativo ai datori di lavoro che aderiscono a ciascun fondo; ai sensi del comma 3 dell'art. 118 i versamenti dei datori di lavoro vengono effettuati all'I.N.P.S. che provvede a trasferirli per intero, dedotti i meri costi amministrativi, al fondo indicato dal datore

di lavoro; per i datori di lavoro che non aderiscono ai Fondi rimane l'obbligo di versare il contributo integrativo all'I.N.P.S..

Con il decreto interministeriale del 23.4.2003, è stata data attuazione alla disposizione che prevede la vigilanza ministeriale stabilendosi, al comma 1 dell'art. 4, l'obbligo per i Fondi di presentare al Ministero del Lavoro le relazioni rendicontali, sui modelli predisposti dal Ministero medesimo, in ordine all'utilizzo delle erogazioni ricevute e, al comma 2, che "Il controllo in ordine all'utilizzo di dette erogazioni è effettuato sulla base delle predette relazioni di cui al comma 1, nonché delle risultanze di verifiche amministrativo-contabili che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali può disporre presso i predetti Fondi". I Fondi, infine, sono inoltre tenuti a presentare, con una cadenza semestrale i dati di monitoraggio fisico relativi ai piani formativi ed ai beneficiari delle iniziative realizzate, secondo i modelli di monitoraggio predisposti dal Ministero.

Successivamente, con la Circolare Ministeriale n. 36 del 18.11.2003, concernente criteri e modalità per la gestione delle risorse finanziarie di cui ai commi 10 e 12, lett. b), dell'art. 118 della legge n. 388/2000 e successive modificazioni, sono state definite le modalità per l'elaborazione e la presentazione dei Piani Operativi di Attività (P.O.A.) dei Fondi, le categorie di attività e le tipologie di spese ammissibili, le procedure per la liquidazione delle risorse e la rendicontazione delle spese, il sistema dei controlli sulla gestione dei Fondi, le attività di monitoraggio.

Al punto 5 la predetta Circolare n. 36/2003 stabilisce che il sistema dei controlli è articolato su un duplice livello:

- a) il controllo sui soggetti responsabili dei progetti formativi è posto a carico di ciascun Fondo interprofessionale, che deve predisporre un proprio sistema interno di verifica e controllo sui Piani formativi finanziati, i cui contenuti e modalità di funzionamento devono risultare nel P.O.A.;
- b) il controllo sull'utilizzo dei Fondi è a carico del Ministero del Lavoro e viene effettuato sulla base delle relazioni rendicontali nonché delle risultanze delle verifiche amministrativo-contabili disposte presso i Fondi dal Ministero medesimo.

I controlli a carico del Ministero del Lavoro in ordine all'utilizzo delle risorse erogate sono effettuati presso le sedi centrali dei Fondi, anche attraverso specifici audit, e hanno per oggetto:

- 1) la totalità delle spese per le attività di gestione, propedeutiche alla realizzazione dei piani formativi e di monitoraggio, direttamente sostenute dai Fondi;

2) l'adeguatezza dei sistemi di gestione e controllo istituiti dai Fondi, attraverso la verifica delle procedure e lo svolgimento di un controllo a campione sulle spese ammissibili relative ai Piani e ai singoli progetti realizzati dai soggetti responsabili.

Con le successive lettere circolari del 15.1.2004 sono state, quindi, dettate le linee guida sul sistema dei controlli e sui costi ammissibili, in applicazione della predetta Circolare n. 36/2003.

Nella prima lettera circolare, in particolare, si specifica, al punto 6, **SISTEMI DI CONTROLLO A CARICO DEI FONDI**, che "6. I sistemi di gestione e di controllo prevedono procedure per la verifica della fornitura dei beni e dei servizi e della veridicità della spesa dichiarata e per garantire il rispetto della normativa vigente in materia, in particolare quella applicabile in materia di ammissibilità delle spese al contributo dei fondi interprofessionali, nell'ambito della relativa azione svolta, nonché in materia di appalti pubblici e di aiuti di Stato (comprese le norme sul cumulo degli aiuti)."; al successivo punto 10, dispone, poi, che i Fondi sono tenuti a informare il Ministero del Lavoro in merito all'organizzazione dei sistemi di gestione e controllo istituiti, con particolare riguardo alle funzioni affidate e la loro ripartizione, nonché alle procedure di ricevimento, verifica e approvazione delle domande di rimborso delle spese, all'autorizzazione, all'esecuzione ed alla registrazione dei pagamenti dei percettori dei finanziamenti; in base al successivo punto 11, il Ministero del Lavoro verifica che i sistemi di gestione e di controllo soddisfino i criteri dettati dalla normativa in materia e dalle linee guida, rilevando ogni ostacolo che tali sistemi comportino per la trasparenza dei controlli sul funzionamento del Fondo.

2.2. Nell'ambito delle Linee guida del 15.01.2004 sui costi ammissibili, al punto 5, lettera E), "Attività svolte da soggetti terzi", è previsto che "Per le attività delegate e l'attribuzione di incarichi a soggetti terzi, si dovranno seguire le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e la normativa nazionale e comunitaria sulle attività formative, avuto riguardo alle procedure di evidenza pubblica ed agli affidamenti diretti."

La questione centrale di cui trattasi è stata, a parere del Collegio risolutivamente, esaminata dal Consiglio di Stato con decisione 15.9.2015, n. 4305 che ha, appunto, affrontato proprio la questione del regime giuridico applicabile agli atti dei Fondi paritetici interprofessionale giungendo alla conclusione che la predetta tipologia di soggetti sono sottoposti al regime

pubblicistico e, in particolare per quanto interesse in relazione alla disamine dei motivi terzo, quarto ed in parte quinto del ricorso n. 7544/2017

In particolare, in questa sentenza si svolgono le seguenti argomentazioni e considerazioni.

"I fondi paritetici interprofessionali sono stati istituiti, ai sensi dell'art. 118, comma 1, della L. n. 388 del 2000, allo scopo di promuovere lo sviluppo della formazione professionale continua, in una prospettiva di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori, secondo un disegno coerente con quanto dispone l'art. 35, comma 2, Cost., per il quale la Repubblica cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, e in linea di continuità con i principi fondamentali di cui agli articoli 1, comma 1, che fonda sul lavoro le basi stesse della Repubblica Italiana, e 4 Cost.. Risulta innegabile che la promozione dello sviluppo e della formazione professionale continua, consentendo, attraverso il miglioramento della competitività delle imprese sul mercato, di assicurare ai lavoratori più ampie garanzie occupazionali, attiene in via diretta alla cura di un interesse generale al più alto livello. Interesse generale perseguito da Fondimpresa "selezionando i soggetti e i progetti che appaiono più capaci di offrire in concreto questa formazione". Non pare inutile aggiungere che, per finanziarne l'attività, ai fondi affluiscono le risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo di cui all'art. 25, comma 4, della L. 21 dicembre 1978, n. 845 -"Legge quadro in materia di formazione professionale", relative ai datori di lavoro che in via facoltativa vi aderiscono. La L. n. 845 del 1978, all'art. 1, stabilisce a propria volta che "La Repubblica promuove la formazione e l'elevazione professionale in attuazione degli articoli 3, 4, 35 e 38 della Costituzione, al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro ed alla sua libera scelta e di favorire la crescita della personalità dei lavoratori attraverso l'acquisizione di una cultura professionale. La formazione professionale, strumento della politica attiva del lavoro, si svolge nel quadro degli obiettivi della programmazione economica e tende a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico". Va soggiunto che la finalità di sviluppo della formazione professionale continua trova conferma anche nell'art. 2 dello statuto di Fondimpresa. Il fondo, infatti, non solo non ha fini di lucro, ma è stato istituito al solo scopo di finanziare gli interventi di formazione continua delle imprese associate a Confindustria e di tutte le aziende che liberamente scelgano di aderirvi versando a Fondimpresa il contributo dello 0,30 % della retribuzione di

ciascun lavoratore, di cui all'art. 25 della L n. 845 del 1978. 4.2. Quanto alla natura privatistica dei fondi, è indubbio che la struttura dei fondi sia di derivazione contrattuale e la forma giuridica degli stessi, privatistica. Si tratta infatti di organismi di natura associativa bilaterali (cfr. art. 118, comma 6, L n. 388 del 2000; v. anche Corte cost. n. 51 /2005)”.

Malgrado l'accertata natura soggettiva privatistica dei fondi de quibus, tuttavia argomenta condivisibilmente il Consiglio la qualificabilità degli stessi in termini di organismi di diritto pubblico con conseguente assoggettamento al regime dell'evidenza pubblica per l'affidamento dei contratti in ossequio al d.lgs. n. 163/2016, precisando che “La natura privatistica dei fondi "non vale a mutare la natura degli interessi affidati alla loro cura", come correttamente rileva l'appellante, ed è tutt'altro che inconciliabile con la devoluzione per legge a essi di funzioni e di compiti - come si è visto- di rilevanza pubblicistica e di pubblico interesse. La natura giuridica, privatistico -contrattuale, dei fondi, è questione diversa da quella della disciplina delle funzioni devolute ai fondi medesimi e non è incompatibile con l'esercizio e il perseguimento di funzioni pubbliche d'interesse generale. In questo contesto, perdono peso i rilievi svolti dalle parti appellate sul fatto che i fondi - e Fondimpresa - non sono organismi di diritto pubblico. Né la disciplina, di cui all'art. 19, comma 7 bis, del D.L. n. 185 del 2008 sulla c. d. "portabilità" dei contributi versati dalle aziende aderenti ai fondi riesce a sovvertire le conclusioni cui il Collegio ritiene di dover giungere sulla rilevanza pubblicistica della gestione delle risorse in questione con la conseguente giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo sulle procedure come quella per cui è causa. Viene invece in questione un'ipotesi di delegazione di funzioni pubbliche nell'ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, coerentemente con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost.. 4.3. Per quanto riguarda il meccanismo di finanziamento dei fondi, se l'adesione ai fondi è facoltativa, l'obbligo di versamento dei contributi all'INPS è obbligatorio. Diversamente da quanto si afferma in sentenza (v. pag. 4), questo Collegio ritiene che il fatto che i contributi rappresentino una prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 Cost. , come si ricava dalla legge n. 388/2000 -art. 118, commi 3, 5 e 8 - quest'ultimo relativo alla previsione di una sanzione a carico del datore di lavoro per il caso di omesso versamento del contributo - costituisca elemento idoneo ad avvalorare la natura pubblicistica dei contributi che affluiscono ai fondi. Se la prestazione è imposta e la destinazione dei

contributi a perseguire un interesse generale, costituzionalmente tutelato, è vincolata, "le relative risorse - come persuasivamente osserva l'appellante - cessano di essere puramente private".

D'altra parte, a voler diversamente opinare, non si comprenderebbe per quale ragione il Ministero del lavoro, in base a quanto dispone l'art. 118, comma 2, della L. n. 388 del 2000, è chiamato ad autorizzare l'attivazione dei fondi e a vigilare sulla gestione delle risorse da questi ultimi erogate e può disporre la sospensione dell'operatività dei fondi o il loro commissariamento in caso di irregolarità o di inadempimenti".

3. Da quanto rilevato discende l'infondatezza dei motivi terzo e quarto del ricorso, con il primo dei quali parte ricorrente sostiene la non configurabilità dei Fondi interprofessionali in termini di organismi di diritto pubblico ai fini dell'assoggettamento al Codice dei contratti pubblici di cui all'allora d.lgs. n. 163/2006 per la natura privatistica degli stessi.

4. Con il quarto, lamentando lesione del legittimo affidamento, eccesso di potere per carenza di presupposti e violazione dell'art. 6 della CEDU, sostiene che nella fase di avvio ovvero di start – up, nessuna disposizione di legge o di decreto abbia chiarito espressamente l'applicazione del Codice dei contratti ai Fondi in questione, non avendo tra l'altro il Ministero resistente sollevato alcuna obiezione nel periodo compreso tra il 2009 e il 2011 sull'agire gestionale e contrattuale del fondo stesso, ingenerando un legittimo affidamento sulla regolarità e conformità a legge della gestione stessa.

4.1. Al riguardo basti al Collegio opporre che la questione della soggezione o meno dell'attività di un soggetto formalmente privato ma caratterizzato da rilevanti connotati pubblicistici specie sul piano teleologico, ma anche sul quello afferente alla sussistenza e relativa ampiezza di funzioni di vigilanza e controllo da parte di un Ente pubblico (quale lo Stato per via del Ministero de Lavoro), è una quaestio iuris di natura interpretativa ad anche agevole soluzione, stanti i marcati caratteri pubblicistico sopra illustrati con richiamo alla citata decisione del Consiglio di Stato del 15.9.2015.

4.2. Di talché non necessitava alcun "chiarimento" legislativo o regolamentare in ordine alla esatta qualificazione in termini di organismo di diritto pubblico dei Fondi de quibus; ed oltretutto, a confutazione di quanto sostenuto da parte ricorrente in memoria – la sentenza d'appello ora citata non ha natura costitutiva della qualità dei Fondi in termini di organismi di diritto pubblico ma meramente interpretativa e ricognitiva di siffatta qualità, da predicare sussistente ab origine in forza delle sopra analizzate norme di

legge e in particolare delle norme dell'art. 118, l. n. 388/2000 istitutiva del contributo obbligatorio per il finanziamento dei fondi, da qualificare come prestazione imposta ex art. 23 Cost. nonché del potere di vigilanza e controllo del Ministero del Lavoro, potere che sin dalla nascita dell'organismo di diritto pubblico nelle direttive comunitarie e già nel d.lgs. n. 406/1991 individuano nella soggezione la potere di vigilanza e/o controllo dell'ente pubblico uno dei tratti distintivi della figura di derivazione comunitaria dell'organismo di diritto pubblico sotto l'aspetto struttural – funzionale., in alternativa all'appartenenza maggioritaria del copiatale sociale ad un ente pubblico o ad n altro organismo di dritto pubblico.

5. Con il quinto (Memo verificare) motivo parte ricorrente lamenta che il Ministero del lavoro sia carente di potere di controllo e vigilanza dei fondi argomentando sulla ritenuta inesistenza di una intesa tra Stato e Regione, richiesta dalla Corte Costituzione la con la sentenza n. 51/2005.

Detta intesa avrebbe dovuto concretizzare la leale collaborazione tra Stato e Regioni in materia, ritenuta fondamentale ed imprescindibile dalla Consulta con la citata Sentenza.

La difesa erariale sul punto oppone che in osservanza del dictum di cui a tal sentenza costituzionale, è intervenuto un accordo tra Stato, Regioni e Province autonoma (doc. 10 produzione Avvocatura di Stato) nel qual ele parti hanno concordato sulla necessità di istituire un sistema nazionale della formazione continua concordando inoltre che tutte le attività formative, comprese quelle in capo ai Fondi interprofessionali vengano realizzate nella prospettiva della costituzione di un sistema di certificazione delle competenze concordato a livello nazionale.

Parte ricorrente deduce al riguardo che nel ricimato accordo del 14.9.2016 non è stato previsto alcunché in merito ala leale collaborazione svolta sui poteri di vaganza e controllo ministeriali.

Trai i contenuti di tale accordo non constano previsioni in ordine alle modalità di esercizio del potere di vigilanza e controllo ministeriale e non constano indicazioni prescrizioni sulle guarentigie allestite affinché detto potere sia rispettoso delle prerogative regionali.

Siffatta mancanza per parte ricorrente è ragione i di illegittimità degli atti di ispezione impugnati per mancanza di un atto generale costituente la fonte del potere di vigilanza ministeriale sulle attività dei fondi interprofessionali.

5.1. Ritiene il Collegio, a seguito di minuziosa analisi degli atti di intesa intervenuti tra Governo, Regioni e parti sociali a valle della sentenza costituzionale n. 51/2005, che le sintetizzate doglianze siano infondate.

Constano invero più intese Stato Regioni sul tema dei fondi interprofessionali per la formazione.

Al riguardo risalta una prima intesa tra Governo, Regioni, Province autonome e parti sociali in data 17.2.2010 recante “Linee guida per la formazione nel 2010”, ove già nella premessa si assume che “Il Governo, le Regioni, le Province autonome e le parti sociali si impegnano a favorire la massima semplificazione nella gestione dei finanziamenti dei fondi per la formazione continua, e a promuovere la loro piena autonomia e la sussidiarietà riguardo all’intervento pubblico. Le parti sociali firmataria costituenti i fondi si impegnano, in oltre, a individuare tempestivamente le risorse dei fondi interprofessionali per la formazione continua da destinare ai bisogni della formazione emergenti nel corso del 2010”. Si aggiungo inoltre in tale ottica che “Le parti si impegnano, altresì, anche attraverso una valutazione a livello territoriale dell’impiego delle risorse destinate alla formazione, comprese quelle dei fondi interprofessionali, a promuovere per il 2010 una più efficiente sinergia tra le risorse pubbliche e quelle private per la formazione”.

Consta poi una successiva “Intesa Stato Regioni 2012-2012 sugli ammortizzatori sociali in deroga e su politiche attive”, al cui punto 10 si precisa che “Il Governo, le Regioni si impegnano a promuovere, a livello nazionale e territoriale, una più efficace ed efficiente sinergia fra i diversi organismi e fondi, pubblici e privati, comunitari, nazionali e regionali attivabili, ai fini della costruzione di una più ampia rete di tutele, e dei percorsi di riqualificazione e di reinserimento nel mercato del lavoro. In particolare a tal fine dissi rende necessario valorizzare ulteriormente il ruolo sussidiario delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché quello dei loro organismi bilaterali e dei fondi interprofessionali”.

Consta altresì una nota delle Confederazioni sindacali CGL, CISL e UIL in data 7 settembre 2015, inviata agli Organismi di governance dei Fondi interprofessionali, con all’oggetto “Fondi interprofessionali per la formazione continua. Decreto attuativo jobs Act.”, con la quale le tre confederazioni sindacali informano che “Il Decreto per il riordino delle Politiche attive del lavoro, approvato dal Consiglio dei Ministri del 4 settembre us., ha recepito sul tema dei fondi Interprofessionali le modifiche

richieste dalle Parti sociali e che erano state fatte proprie dai Pareri delle Commissioni Parlamentari e dell'Intesa Stato – Regioni”. In tale quadro si informa che “Il testo approvato recepisce le osservazioni proposte, in particolare: (...) c) all'Art. 9, comma 1, lett. n) si conferma per l'ANPAL la funzione di “vigilanza”, precedentemente prevista per il Ministero del Lavoro dall'art. 119 della L 388/2000, eliminando una funzione di “controllo” che avrebbe potuto configurare un potere di intervento sulle scelte gestionali dei fondi”.

5.2. Come è agevole notare, pertanto, il tema del ruolo dei fondi interprofessionali per la formazione continua dei lavoratori è stato oggetto di vari tavoli tecnici ed intese tra lo Stato e le Regioni, e in particolare dell'Intesa Stato regioni del 30 luglio 2015, nell'ambito della quale è stato concordato di espungere dal testo del decreto attuativo dello Jobs Act. La funzione di controllo precedentemente affidata al Ministero del Lavoro e tramandata alla neonata ANPAL, sostituendo tale funzione di controllo con una più tenue funzione di vigilanza.

Il tutto nell'ottica di una maggiore autonomia gestionale dei fondi interprofessionali rispetto al potere della P.A.

5.2. Invero dell'esistenza e dell'intervenuta effettuazione di una specifica intesa Stato regioni in materia di formazione e di fondi interprofessionali è parola del preambolo d.lgs. n. 14 settembre 2015, n. 150 attuativo della delega conferita con L. n. 183/2014 (c.d. Jobs act), ove si precisa “acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del 30 luglio 2015”.

Ebbene l'art. 9 del tale decreto rubricato “Funzioni e compiti dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro”, alla lett. n) stabilisce che alla neo istituita Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro è attribuita la “vigilanza sui fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000, nonché dei fondi bilaterali di cui all'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n. 276 del 2003;”.

La funzione di vigilanza prende il posto dunque della funzione di controllo dei fondi, stabilita dalla precedente normativa. Notazione questa di cui è fatto cenno nella ricordata nota del 7.9.2015 a firma delle tre confederazioni sindacali, inviata agli organismi di governance dei Fondi

5.4. Ne consegue che del tutto infondato si profila il primo motivo di gravame, con il quale parte ricorrente deduce la carenza di potere e

l'incompatibilità con i principi costituzionali e in particolare l'infrazione dei dettami di cui a Corte Cost. n. 51/2005 sostenendosi che il potere di vigilanza controllo dell'ANPAL sui fondi interprofessionali sarebbe sprovvisto di una fonte normativa generale autorizzante, coseguendone l'illegittimità derivata dell'impugnato verbale di visita ispettiva.

Come si desume invece dall'exkursus che precede, il potere in capo all'ANPAL di esercitare la vigilanza sui fondi interprofessionali è stato espressamente attribuito del legislatore con l'art. 9, lett. n) del d.lgd. n. 150/2015 emanato a seguito anche dell'Intesa Stato Regioni del 30 luglio 2015 in seno alla quale si era convenuto, ex aliis rebus, che in luogo del potere di controllo, l'ANPAL esercitasse un potere di vigilanza sui fondi interprofessionali.

Potere che è stato positivizzato con l'art. 9, lett. n) del d.lgs n. 150/2015 varato a seguito anche della specifica intesa Stato Regioni del 30.7.2015.

6. Infondato si prospetta parimenti il secondo motivo di ricorso con il quale la ricorrente deduce che il contestato potere di vigilanza sarebbe da ritenersi circoscritto alla mera fase di start up dei fondi, ossia quella limitata alle modalità di controllo delle modalità di impiego dei fondi trasferiti nella fase di avvio, potere previsto dall'art. 118, co. 10 e 11 della L. n. 388/2000 relativa circolare ministeriale n. 36 del 18.11.2003.

Viceversa è dato rimarcare che la riportata lett. n) dell'art. 9 del d.lgs. n. 150/2015 bell'istituire in capo all'AMPAL il cennato potere di vigilanza sull'attività dei fondi non circoscrive e delimita temporalmente siffatto potere che è da ritenersi vigente *tour court* e non limitato alla fase di start up.

Va infatti anche considerato in proposito che le risorse gestite dai fondi sono risorse pubbliche siccome derivanti dal prelievo sulle buste paga dei lavoratori in virtù della scelta effettuata dai datori di lavoro in ordine alla destinazione delle somme stesse.

Appare pertanto congruo e logico che l'ANPAL eserciti sui fondi in questione una vigilanza non circoscritta nel tempo e limitata alla c.d. fase di startup ma altresì nella fase a regime.

7 Con il sesto motivo, primo motivo della sezione B) dell'atto di normalizzazione del ricorso (pag. 28 ss.) redatto in ossequio all'Ordinanza della Sezione n. 9594/2019, il fondo ricorrente deduce difetto di motivazione del provvedimento impugnato, sub specie di omessa dovuta considerazione delle osservazioni ovvero controdeduzioni procedurali e della relativa documentazione giustificativa, presentate in seno al

procedimento con la comunicazione Fon.Ter del 21 gennaio 2016, prot. 21/01/2016 n. 950 (docc. 15, 15.1. e da 15.1.1. a 15.1.14 riferiti alla trasmissione del documento al Ministero del Lavoro e docc. 23,24,33 e 34 del ricorso).

Sostiene parte ricorrente che malgrado il tenore letterale del verbale ANPAL del 2017 impugnato – che fa in alcuni punti riferimento alla predetta documentazione trasmessa con la citata nota del 26.1.2016 – tuttavia l’Autorità procedente non avrebbe preso in considerazione compiutamente la documentazione e le giustificazioni veicolate nel procedimento ispettivo / sanzionatorio con la ridetta nota del 26.1.2016. Le censure mosse nel gravato verbale del 2017 con riguardo ai piani formativi “Vera S.r.l” e “Technogest e associati S.r.l “apparirebbero frutto di una inesatta ponderazione della rilevanza dei modelli R13 e delle buste paga dei lavoratori onde determinare il costo dei lavoratori sottoposti a formazione ai fini del rispetto della normativa sugli aiuti di Stato.

Nel Verbale ANPAL in questione non sarebbero state in alcun modo chiarite le motivazioni della pretesa inidoneità della documentazione trasmessa dal Fondo, la quale non sarebbe stata correttamente esaminata dalla P.A. e respinta con mera formula di stile.

7.1 In chiave ricostruttiva della fitta serie procedimentale all’esame, rileva il Collegio che la invocata nota di trasmissione di documentazione del 26.1.2016 prot. 950 fa seguito alla nota ministeriale del 28.5.2015 prot. 12363 (doc. 10 ricor.) con cui la P.A. invitava il fondo a “trasmettere osservazioni /controdeduzioni , supportate da eventuale documentazione”. Tale invito partecipativa veniva riscontrato dal Fondo dapprima con comunicazione del 26.6.2015 prot. 4117 e con ulteriore comunicazione del 30.12.2015 prot. dir/30/12/2015.0008035 (doc. 13 ricorr.) ove si precisava altresì che ulteriori documenti sarebbero stati forniti successivamente; il che avvenne con l ‘ invocata nota del 26.1.2016 della cui allegata documentazione con il motivo in scrutinio si lamenta l’omessa compiuta considerazione.

7.3.Orbene, in ottemperanza all’Ordinanza istruttoria n. 9594/2019 il Fondo ricorrente ha versato in giudizio un congerie di documentazione in due tranches di produzione digitale, traguardando nel complesso circa 80 allegati (MEMO: vedere bene la numerazione).

Appare conseguentemente inverosimile che l’Amministrazione con il verbale impugnato del 2017 abbia potuto prendere in adeguata e debita considerazione tutta la addetta documentazione giustificativa.

Non appaiono pertanto al Collegio sufficienti gli scarni richiami e riferimenti di cui è canno nel verbale ANPAL impugnato alla documentazione trasmessa dal Fondo il 26.1.2019 (cfr...MEMO)

Notazioni sull'art. 10 is o è l'art. 7??: la comunicazione dei motivi ostantivi all'accoglimento dell'istanza, nell'impianto dell'art. 10 – bis, L. n. 241/1990 introdotto dalla L. n. 15/2005, finalizzata proprio ad acquisire l'apporto collaborativo del privato, destinatario del provvedimento finale, onde orientare il procedimento in fieri verso la decisione più corretta, alla luce delle osservazioni procedurali ed eventuali produzioni documentale che il destinatario stesso ha facoltà di veicolare nel procedimento a seguito della presa di conoscenza dell'avviso negativo, inteso al rigetto della sua domanda, inoltratogli con la comunicazione ex art. 10- bis, l. n. 241/1990;

Avendo, l'interessata, apportato elementi chiari, precisi e concordanti a sostegno della propria domanda, avendo confutato anche le osservazioni contenute nel preavviso di provvedimento negativo ed avendo chiesto di istaurare la procedura ex art. 11 Legge n. 241/1990 (rectius, art. 10 e 10 – bis, stessa legge, essendo l'art. 11 impropriamente invocato dalla istante, dedicato alla disciplina degli accordi sostitutivi del provvedimento), l'amministrazione non avrebbe potuto sottrarsi dall'assumere dettagliata posizione sugli elementi apportati e le richieste istruttorie avanzate, né avrebbe dovuto limitarsi all'oscura formula di stile con la quale si limitava ad asserire che "l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla Legge n. 241/1990" senza spiegare il motivo per cui le osservazioni apportate dall'interessata non potessero essere accolte.

7.1. Ritiene il Collegio fondata la sintetizzata doglianza, rammentando al riguardo che l'art. 10 l'art. (e l'art.10 – bis della l. 7.8.1990, n. 241), introdotto dalla L. n. 15/2005, dopo aver statuito l'obbligo per l'autorità amministrativa procedente, di inviare all'interessato la comunicazione dei motivi che ostino all'accoglimento di un'istanza volta ad ottenere un provvedimento accrescitivo o ampliativo della sfera giuridica del richiedente ed aver altresì opportunamente precisato che la comunicazione in parola interrompe i termini di conclusione del procedimento, "che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni" ovvero, in mancanza di produzione delle stesse, dalla scadenza del termine concesso all'uopo dall'amministrazione, dispone, con norma che va ritenuta indefettibile baluardo eretto dal legislatore a difesa dei valori costituzionali tra cui lo stesso diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. anticipato alla fase

procedimentale, che “Dell’eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale”. La precisa scansione testuale del riportato inciso, a termini del quale occorre che nella motivazione del provvedimento finale venga “data ragione” dello “eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni” induce invero l’interprete ad opinare che laddove il destinatario di un provvedimento che sia stato preannunciato di segno negativo con la comunicazione dei motivi ostativi, abbia presentato osservazioni militanti a sostegno dell’accoglimento dell’istanza da lui prodotta, l’amministrazione nel corpo della motivazione del provvedimento negativo conclusivo debba prendere adeguatamente posizione sulle osservazioni stesse, dando ragione del mancato accoglimento delle medesime.

4.1. Non sfugge certo al Collegio che la giurisprudenza ha condivisibilmente affermato che la stessa radicale omissione della comunicazione dei motivi ostativi non possiede sempre attitudine viziante sul provvedimento negativo, avendo puntualizzato che “Il mancato rispetto dell’obbligo di preventiva comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza, imposto dall’art. 10 bis, l. 7 agosto 1990 n. 241, non è sempre idoneo a giustificare l’annullamento di un atto, non essendo consentito, ai sensi del successivo art. 21 octies, l’annullamento dei provvedimenti amministrativi, il cui contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.” (Consiglio di Stato, Sez. IV, 24.3.2016 n. 1215).

Nel caso all’esame, tuttavia, appare tutt’altro che certo che il contenuto determinativo finale del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato in concreto, avendo l’interessata controdedotto con dettagliate osservazioni del 26.1.2016 (....)

Contravvenendo al lumeggiato disposto normativo, invece, nel provvedimento 6 giugno 2017 impugnato (doc. .. produz. ricorr.) l’amministrazione si è limitata a ribadire il suo convincimento in ordine alla non accoglibilità delle osservazioni del Fondo, limitandosi solo a pochi richiami delle stesse (Memo: indicarli...)

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, o Accoglie nei sensi di cui in motivazione e per l’effetto annulla l’atto impugnato, nei sensi di cui in motivazione.

Compensa le spese di lite tra le parti.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2019
con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente
Alfonso Graziano, Consigliere, Estensore
Raffaele Tuccillo, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Alfonso Graziano

IL SEGRETARIO