



# CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E GOVERNANCE DEI FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI PER LA FORMAZIONE CONTINUA

*A cura di:  
Mauro Munari*



## ENTE BILATERALE NAZIONALE TERZIARIO

Via Cristoforo Colombo, 137 - 00147 Roma - Tel. 06/57305405 - Fax 06/57135472

info@ebinter.it - ebinter@ebinter.it - www.ebinter.it

### I SOCI



### COME NASCE

L'Ente Bilaterale Nazionale Terziario è un organismo paritetico costituito nel 1995 dalle Organizzazioni Nazionali Confcommercio e Filcams - Cgil, Fisascat - Cisl e Uiltucs - Uil sulla base di quanto stabilito dal CCNL del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi. L'Ente ha natura giuridica di associazione non riconosciuta e non persegue finalità di lucro.

### GLI SCOPI

L'Ente Bilaterale Nazionale Terziario ha tra i suoi scopi di incentivare e promuovere studi e ricerche nel settore Terziario, con riguardo alle analisi dei fabbisogni formativi, di promuovere iniziative in materia di formazione continua, formazione e riqualificazione professionale, anche in collaborazione con Istituti nazionali, europei, internazionali e di fornire e attuare procedure per accedere ai programmi comunitari finanziati dai fondi strutturali, con particolare riferimento al Fondo Sociale Europeo. Le azioni individuate dalle parti sociali vengono avviate dall'Ente sia sulla base delle proprie risorse sia ricorrendo all'apporto di professionalità esterne di Enti di formazione, Centri di Ricerca, Centri Studi.

### LE ATTIVITÀ

Ricerche, Formazione/Progetti, Osservatorio Nazionale sul settore Terziario, Statistiche, Archivio della contrattazione decentrata. L'Ente è posto al centro di una rete capillare che comprende oltre 100 Enti Bilaterali territoriali costituiti su tutto il territorio nazionale. Nel corso di questi anni l'attività istituzionale di Ebinter è stata caratterizzata dalla partecipazione anche a progetti formativi finanziati dal FSE. L'Ente Bilaterale Nazionale Terziario, avvalendosi della collaborazione di istituti di ricerca, ha realizzato e continua a realizzare, nel rispetto dei propri obiettivi istituzionali, una serie di pubblicazioni su temi di estrema attualità e di forte valenza per il sistema, in grado di valorizzare le esigenze e le specificità del settore terziario. Sono state editate nel corso di questi anni una serie di ricerche che hanno suscitato l'interesse di tutte le componenti sociali del sistema associativo. Altre iniziative sono state realizzate nel formato cd-rom nell'ottica di un sempre maggior sviluppo della formazione a distanza.



Via Nizza 128 - 00198 Roma

Tel. 0684242247 – fax 0685354779

Sito: [www.agsg.it](http://www.agsg.it) - e-mail [agsg@agsg.it](mailto:agsg@agsg.it) [info@agsg.it](mailto:info@agsg.it)

L'Agenzia Generale Studi e Gestioni è una società di assistenza e consulenza in materia di studi e ricerche nel settore della distribuzione commerciale, del turismo e dei servizi, attività editoriale, stampa periodica e non, riviste, produzione di supporti informatici e televisivi, formazione professionale (dall'ideazione e progettazione alla gestione operativa di progetti pilota finanziati dall'UE, azioni di sistema FSE/Ministero del Lavoro, programmi regionali di formazione e corsi tematici).

In particolare, per quanto attiene alle attività di formazione per gli adulti, svolge iniziative formative per lavoratori dipendenti, quadri e lavoratori autonomi, e apprendistato per i settori turismo, commercio, terziario, terziario avanzato e servizi, in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro per le figure indicate dal decreto legislativo 81 del 2008, antincendio e primo soccorso, comunicazione, negoziazione e contrattazione. Per queste attività si avvale della collaborazione sia in fase di progettazione che di realizzazione dei corsi, di professionisti con esperienza pluriennale, quali medici di lavoro, ingegneri, architetti, docenti di diritto del lavoro, psicologi del lavoro ed esperti in comunicazione.

Tra le iniziative istituzionali ha promosso la realizzazione della presente ricerca che definisce il rapporto tra le politiche contrattuali e i Fondi interprofessionali per la formazione continua identificando le modalità di governance degli stessi.

La ricerca è stata realizzata da Mauro Munari della UILTuCS Nazionale.



**CONTRATTAZIONE  
COLLETTIVA  
E GOVERNANCE  
DEI FONDI PARITETICI  
INTERPROFESSIONALI  
PER LA FORMAZIONE  
CONTINUA**

**CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E GOVERNANCE DEI FONDI PARITETICI  
INTERPROFESSIONALI PER LA FORMAZIONE CONTINUA**



**Direttore Responsabile**

Pierangelo Raineri

**Redazione, Direzione, Amministrazione**

EBINTER

Via Cristoforo Colombo, 137

00147 Roma

Tel.06.57305405, Fax 06.57135472

[www.ebinter.it](http://www.ebinter.it)

[ebinter@ebinter.it](mailto:ebinter@ebinter.it)

Registrazione del Tribunale di Roma  
n. 218/2011 del 06/07/2011

ROC 21627

**Stampa**

Tipografia C.S.R. S.r.l.

Via di Pietralata, 157

00158 Roma

Finito di stampare nel mese di Marzo 2014.

<b>SOMMARIO</b>	Pag
<b>INTRODUZIONE</b>	3
<b>1. Contrattazione collettiva e ruolo delle parti sociali</b>	7
<b>2. I fondi paritetici interprofessionali</b>	21
2.1 La disciplina	23
2.2 La struttura	32
2.3 Il sistema dei controlli	40
<b>3. Le questioni aperte: natura privata o natura pubblica delle risorse e regolamenti comunitari sugli aiuti di Stato</b>	49
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	57
<b>RIFERIMENTI NORMATIVI</b>	63



## Introduzione





Nell'economia di questa ricerca rientra l'individuazione di spunti di riflessione sulla natura e sul ruolo dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, oggi riconosciuti attori del sistema di definizione e gestione della formazione (unitamente alle Regioni alle quali spetta in via esclusiva, a seguito delle riforme costituzionali, la competenza in materia di formazione professionale).

Nel corso di questi anni le parti sociali costituenti i fondi interprofessionali per la formazione continua hanno potuto misurarsi, confrontarsi e crescere nel ruolo di soci e di amministratori di questi organismi bilaterali e paritetici, le cui peculiarità (per alcuni, anomalie) rispetto agli enti bilaterali e paritetici di pura emanazione contrattuale sono, per volontà legislativa, (i) la definizione dello scopo sociale (ii) l'attribuzione di risorse economiche e (iii) l'individuazione di un'autorità pubblica vigilante (il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali).

Il Legislatore ha ampliato il perimetro nel quale i fondi interprofessionali possono operare consentendo loro di finanziare piani di formazione collettivi ed individuali rivolti non solo a lavoratori dipendenti in forza presso le imprese che vi aderiscono, ma anche a lavoratori assunti con contratti di apprendistato, a progetto, a cassaintegrati e a lavoratori in mobilità.

Se da un lato l'accrescimento della platea dei lavoratori beneficiari dell'azione dei fondi interprofessionali per la formazione continua può

far pensare a un rafforzamento del modello di protezione (dei lavoratori), basato su politiche attive affidate in gestione alle parti sociali ed integrato con politiche di sostegno al reddito, dall'altro la norma che consente di operare un prelievo forzoso sulle risorse complessivamente gestite dal "sistema fondi" per finanziare la cassa integrazione in deroga nel corso del 2013 (con il rischio, non ancora scongiurato, di una reiterazione nell'anno in corso), stante l'eccezionale durata e consistenza della crisi economica che interessa il nostro Paese (dal 2008), evidenzia l'antica predilezione del Legislatore verso gli ammortizzatori sociali (ordinari ed in deroga).

Nell'attuale scenario economico e sociale, indagare il modello di gestione bilaterale e paritetica della formazione continua (come strumento di protezione dell'occupabilità dei lavoratori e della competitività delle imprese), nei suoi aspetti normativi, organizzativi, di gestione e controllo (interno ed esterno), può essere un utile strumento per pensare linee evolutive e nuovi paradigmi a sostegno e sviluppo di sistemi di relazioni sindacali partecipate.

## 1. Contrattazione collettiva e ruolo delle parti sociali



La formazione dei lavoratori come strumento di politica attiva del lavoro e di oggetto delle relazioni sindacali risale al protocollo d'intesa tra parti sociali e Governo del 1993, e nel corso degli anni successivi è stata più volte richiamata e riconosciuta come un fattore di competitività importante in un contesto economico globalizzato che ha rapidamente modificato l'organizzazione delle imprese e le caratteristiche del mercato del lavoro. Numerosi sono gli studi che hanno riscontrato i ritorni positivi degli investimenti in capitale umano, sia in termini di miglioramento dei risultati delle imprese, sia in termini d'innovazioni realizzate che di aumenti della produttività. Non sono secondari, infine, gli effetti che la formazione è in grado di produrre in termini di qualificazione e riqualificazione delle professionalità dei lavoratori, aumentando la loro mobilità verso posizioni più qualificate e rispondenti alle mutate condizioni ambientali.

Già con il cosiddetto Pacchetto Treu (l. n. 196 del 24 giugno 1997, art. 17 - Riordino della formazione professionale) il sistema della formazione professionale viene in parte ridisegnato prevedendo la "destinazione progressiva delle risorse di cui al comma 5 dell'articolo 9 del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, agli interventi di formazione dei lavoratori [...] nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali" ed individuando nei "fondi nazionali, articolati regionalmente

e territorialmente aventi configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con partecipazione delle parti sociali” i soggetti destinati alla loro gestione. La norma affida, inoltre, allo Stato il ruolo di soggetto regolatore del sistema descritto, con poteri di indirizzo e di controllo sugli altri attori coinvolti.

La cornice normativa di riordino del sistema della formazione professionale continua, non incontra però il parere favorevole della Corte dei Conti che eccepisce questioni di legittimità costituzionale in merito alla costituzione di fondi di natura nazionale in un ambito ritenuto di competenza quasi esclusiva delle Regioni (S. Leonardi - “Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo” - *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 103, 2004, 3, p. 455). Solo con la formulazione dell’art. 118 della l. n. 388/2000 si arriva alla definizione delle funzioni e dei compiti dei fondi paritetici interprofessionali (di seguito, ove possibile, FPI).

All’inizio del nuovo millennio, il sistema della formazione professionale si sviluppa su quattro direttrici: le politiche delle Regioni; i finanziamenti derivanti dalla l. 236/1993, ex art. 9, comma 5; i finanziamenti del Fondo Sociale Europeo ed i finanziamenti gestiti dai neo nati FPI per la formazione continua.

Nel corso del tempo il legislatore ha poi attribuito compiti e funzioni differenti ad ognuna delle quattro direttrici, perfezionando le rispettive aree d’intervento. Il Fondo istituito dall’ex art. 9 della l. 236/1993 è stato destinato al finanziamento di iniziative rivolte a disoccupati, imprese di piccole dimensioni e lavoratori con contratti atipici. La formazione dei lavoratori dipendenti occupati è diversamente finanziata in modo diretto dalle singole imprese, o in alternativa con le risorse dei FPI attraverso l’erogazione di contributi per la realizzazione di piani formativi condivisi con le parti sociali costituenti.

Completa il quadro degli strumenti oggi disponibili per la formazione dei lavoratori la l. 53/2000, art. 5 ed art. 6, sui congedi formativi. Con essi il lavoratore vede ampliate la possibilità di assentarsi dal luogo di lavoro per attività di formazione anche non attinenti con i suoi compiti e mansioni nell’impresa.

Si osserva che con l’attuazione della l. n. 236/1993 e della l. n. 53/2000 il legislatore avvia un percorso di riconoscimento delle parti sociali quali interlocutori affidabili ed esperti nella formazione professionale, sino ad attribuire loro un ruolo di attori principali nel sistema di

formazione continua con l'istituzione dei fondi interprofessionali per la formazione continua.

Con essi il legislatore riconosce nella materia della formazione continua un'area nella quale le parti sociali hanno interessi comuni e strategicamente coincidenti e promuove le esperienze di relazioni sindacali di tipo cogestivo-collaborativo (M. Squeglia - "Contribuzione dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e ricorso all'art. 6 comma 2 D.L. NR. 78 del 2010" - DRI, 2012) degli enti bilaterali.

Nella fattispecie dei FPI, inteso che il legislatore non limita in alcun modo la libera iniziativa sindacale, sono introdotti degli elementi aggiuntivi nell'impianto di gestione rispetto a quelli identificabili negli altri organismi bilaterali di matrice contrattuale sindacale, volti a consentire un controllo diretto ed indiretto sull'operatività dei FPI (si veda più avanti il capitolo "Il sistema dei controlli") a seguito delle finalità previdenziali insite nella formazione continua.

Le parti sociali nei FPI sono chiamate a gestire i momenti salienti della formazione, ovvero (i) la definizione delle strategie formative, (ii) la loro concreta attuazione ed in particolare (iii) il loro finanziamento.

Al fine di contestualizzare nel tempo e nello spazio il loro ruolo nel delicato ed ancora fragile sistema della formazione professionale, si richiama la normativa sul diritto allo studio (l. n. 53/2000).

Con l'introduzione di questa norma il legislatore istituisce il diritto del lavoratore ad usufruire di congedi non retribuiti per la frequenza di iniziative formative che rispondono ad interessi professionali e culturali non immediatamente riconducibili al lavoro svolto in azienda, e congedi retribuiti per l'acquisizione di nuove capacità o l'aggiornamento delle conoscenze già acquisite, nel quadro di iniziative singole o aziendali.

Va considerato che per entrambe le parti contrattuali (qui intese come datore di lavoro e lavoratore), la formazione ha valenza economica diretta: il datore di lavoro è caricato del costo delle attività formative e/o del costo legato alla mancata produzione del lavoratore, pur ricoprendo il ruolo di principale beneficiario degli auspicati incrementi di produttività del lavoro; per inverso il lavoratore patisce dell'assenza della retribuzione (nel caso di attività formative d'interesse personale vi partecipa godendo di permessi non retribuiti), e la mancanza di meccanismi di valutazione e riconoscimento, anche retributivo, delle competenze e conoscenze acquisite direttamente o indirettamente spendibili nell'impre-

sa. Il dettato dell'art. 5, l. n. 53/2000, individua dei vincoli di godimento del diritto allo studio che possono essere oggetto di adattamenti da parte della contrattazione collettiva, ritagliando un ruolo alle parti sociali nel determinare concretamente le condizioni di utilizzo dei congedi (prevedendo meccanismi di sostegno al reddito come risposta a diversi bisogni formativi), tuttavia senza perdere di vista le esigenze produttive dell'impresa.

Di formazione dei lavoratori, però, i contratti collettivi di primo livello ne parlano da lungo tempo, ma ciò nonostante non è stata ancora de-rubricata per intero dalla categoria delle dichiarazioni di principio ed inserita nell'elenco dei diritti contrattuali (ovvero di quei diritti insiti nell'esistenza di un rapporto di lavoro e che traggono origine da norme contrattuali e/o legislative quali tutele e sostegni con obblighi ed oneri in capo al datore di lavoro) e delle politiche retributive, così come permane il rinvio al livello di contrattazione aziendale o territoriale in merito alle singole scelte realizzative.

I contratti collettivi di lavoro affrontano la tematica della formazione soprattutto prevedendo la costituzione di organismi bilaterali atti a monitorare i fabbisogni formativi, le tipologie di formazione e lo sviluppo di soluzioni contrattuali per la loro fruizione, oltre che promuovere la formazione continua. Negli accordi collettivi si fa riferimento anche agli obblighi del datore di lavoro di informare le rappresentanze sindacali, oltre a fare riferimento alle 150 ore di formazione, al diritto allo studio ed ai doveri che ne derivano.

Tuttavia sovente si constata un divario tra i contenuti dei contratti nazionali e la loro declinazione pratica nella contrattazione decentrata, la quale per propria natura è chiamata a rispondere alle diverse esigenze delle parti coinvolte avendo parametri di misurazione concreti dell'efficacia della sua azione quali l'implementazione della formazione e la partecipazione effettiva dei lavoratori. Così come difficilmente riesce ad interpretare pienamente le istanze delle piccole e micro imprese trasformandole in soluzioni in grado di aumentare sensibilmente il loro grado di partecipazione alle iniziative formative.

Con la nascita dei FPI, negli accordi collettivi nazionali compaiono le prime clausole che creano un legame tra l'attività degli organismi o enti bilaterali e quella dei FPI in materia di (i) analisi dei fabbisogni formativi,



di (ii) condivisione dei piani e progetti di formazione e della (iii) certificazione delle competenze. Un impulso all'attività di condivisione delle iniziative formative è insito nella stessa l. n. 388/2000 quando prevede che i piani ed i progetti siano "concordati tra le parti sociali".

La strada intrapresa dal legislatore nella materia della formazione continua punta sugli organismi bilaterali, ovvero sulla promozione di modelli di relazioni industriali di tipo compartecipativo.

Agli enti bilaterali va riconosciuta una prima e fondamentale prestazione di carattere collettiva, ovvero la durevole stabilizzazione degli equilibri di potere fra le parti sociali. Va ricordato che le esperienze bilaterali non a caso nascono e si sviluppano nei settori caratterizzati da elevata presenza di micro imprese, elevata stagionalità e mobilità d'impiego, quali l'artigianato ed il commercio. In contesti ambientali di questo tipo è difficile garantire un'adeguata rappresentanza associativa e negoziale (S. Leonardi - "Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo" - *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 103, 2004, 3).

Il legislatore nel corso di questi ultimi anni, complice anche la crisi economica ed occupazionale ancora in corso che ha accelerato, o in alcuni casi determinato, dei processi di cambiamento in modelli acquisiti di stato sociale, si è aperto ulteriormente verso il modello degli enti bilaterali (ma anche dei FPI e delle loro risorse) coinvolgendoli direttamente in azioni di sostegno al reddito (art. 19, c. 7, d.l. n. 185/2009 ed accordo Stato-Regioni per il finanziamento degli ammortizzatori in deroga per gli anni 2011-2012).

Queste scelte del legislatore di trasferire a soggetti privati di matrice collettiva parti di prestazioni previdenziali ed assistenziali, hanno alimentato nuovamente il dibattito dottrinale circa il diritto alla prestazione degli enti bilaterali, previsto dal sistema generale, che "discende da un meccanismo che, come si è visto, costituisce espressione dell'autonomia collettiva e che potrebbe a rigore anche non attivarsi", a maggior ragione quando le risorse economiche sono di natura privata.

Si considera, inoltre, che la contrattazione nazionale annota soluzioni diverse in ordine al sostegno economico alla formazione dei lavoratori, alcune delle quali rappresentano ancora oggi delle mere asserzioni, con cui se ne riconosce l'importanza, sia a fini competitivi che previdenziali, rinviando ad altra sede lo studio delle misure adottabili. Invero, i provve-

dimenti sono costituiti da complessi meccanismi di borse di studio o incentivi, raramente tradotti in azioni concrete e sostenute da risorse adeguate.

Di altra natura sono le considerazioni attinenti agli interventi del fondo unico per la formazione professionale (art. 9, c. 5, l. n. 236/1993) derivanti dalla gestione dei relativi finanziamenti per la formazione continua.

I commi 3 e 3-bis dell'art. 9 della già citata l. n. 236/1993 avevano previsto il finanziamento di attività formative indirizzate a lavoratori dipendenti da aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale; i lavoratori iscritti nelle liste di mobilità; i disoccupati e quelli iscritti alle liste di collocamento impegnati in attività socialmente utili. I limiti posti alle attività di progettazione delle azioni di sistema, le caratteristiche e le condizioni dei progetti di formazione aziendale, rivolti in via esclusiva ai lavoratori dipendenti, furono l'oggetto delle Circolari del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 174/1996 e n. 37/1998. La successiva Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 30/2000 concentrò l'intervento pubblico sugli interventi, aziendali, di gruppo o individuali, promossi in occasione di trasformazioni e di ristrutturazioni produttive e destinati solo ai soggetti occupati. Successivamente numerose disposizioni ministeriali (art. 2, c. 526-530, l. n. 244/2007 (Finanziaria 2008); art. 1, c. 1156, l. n. 296/2006 (Finanziaria 2007); d.d. 22 settembre 2004, n. 243; d.m. 28 ottobre 2003; d.m. 21 luglio 2003) hanno allargato la platea dei soggetti interessati e dai piani finanziabili. A titolo di esempio, sono valutate anche le iniziative individuali dei dipendenti di imprese con meno di 15 addetti; sono finanziate azioni rivolte a lavoratori part time, con contratti di lavoro a termine oppure con contratti di lavoro atipici.

I finanziamenti erano destinati, quindi, a sostenere le azioni di sistema, d'iniziativa individuale, e la formazione aziendale, purché rispondente ai requisiti ministeriali e solo per i lavoratori dipendenti delle imprese assoggettate al contributo integrativo. La valenza della Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 37/1998 si ravvisa nella definizione del termine "azioni di formazione individuale", ovvero di "interventi finalizzati al bilancio e allo sviluppo delle competenze possedute da lavoratori dipendenti, sulla base di progetti elaborati da singoli lavoratori che possono utilizzare l'assistenza tecnica di

centri di orientamento e di formazione professionale individuati dalle Regioni e dalle Province Autonome», con apertura al diritto del singolo a seguire percorsi formativi individuali non necessariamente coincidenti con gli obiettivi dell'impresa, ma rispondenti ai soli fabbisogni personali.

Si constata da questa sintetica disamina sul ruolo della contrattazione collettiva come agente di sviluppo del sistema di formazione continua, una disomogeneità nelle implementazioni delle dichiarazioni già contenute negli accordi del luglio del 1993 e del 1996.

Legislatore e parti sociali ravvisano la necessità di rafforzare il sistema della formazione valorizzando il ruolo della formazione contrattata e rafforzando l'impianto bilaterale attraverso la promozione di piani e progetti formativi aziendali o settoriali, sostenuti dalla contribuzione dello 0,30%, istituita con l'art. 25, l. n. 845/1978, già contenuta nel contributo obbligatorio contro la disoccupazione involontaria ai sensi dell'art. 12 della legge n. 160 del 3 giugno 1975, pari ad un'aliquota contributiva, in capo al datore di lavoro, dell'1,61%.

La bilateralità, seppur con ruoli di monitoraggio del sistema formativo, è presente non solo nella contrattazione collettiva, ma anche nell'ordinamento giuridico nazionale sin dall'art. 9, c. 1, l. n. 236/1993, che qualifica gli organismi bilaterali come agenti competenti nella identificazione dei profili professionali e dei loro contenuti in relazione ai diversi settori e comparti produttivi.

È con l'art. n. 188 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 e successive modificazioni (art. 48, l. n. 289/2002; art. 1, c. 151 e 156, l. n. 311/2004; art. 13, d.l. n. 35/2005, convertito in l. n. 80/2005. In materia però era già intervenuto l'art. 17 c.1, lett. d), l. n. 196/1997, prevedendo che agli stessi fossero progressivamente destinate le risorse di cui all'art. 9 c. 5 L. n. 236/1993) che il legislatore, proseguendo sulla direttrice tracciata dalla l. n. 236/1993, e per rispondere in modo più capillare e coerente alle esigenze del mondo produttivo e del mercato del lavoro, introduce un sistema di finanziamento alla formazione continua gestito direttamente dalle parti sociali con la vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Questo avrebbe dovuto gradualmente sostituire gli interventi nazionali, per rafforzare così la programmazione regionale d'investimenti cofinanziata dal FSE. Il legislatore si dimostrò quindi consapevole della funzione centrale delle Regioni, per la gestione dei finan-

ziamenti provenienti dall'Unione Europea, ma altresì dell'inefficienza dell'azione, soprattutto in ordine al loro ruolo formativo e della scelta delle offerte e dei canali di erogazione della formazione.

Il legislatore prevede che i FPI devono essere costituiti attraverso accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, per la raccolta e gestione dei finanziamenti (totali o parziali) dei piani e progetti formativi delle imprese aderenti. Il dettato normativo non contiene indicazioni sulla struttura dei FPI, che rimane oggetto delle decisioni delle parti costituenti, le quali possono avere natura di associazioni non riconosciute ex art. 36 c.c., ovvero di enti dotati di personalità giuridica disciplinati dal d.p.r. n. 361/2001, ma in ogni caso devono avere carattere nazionale ed interprofessionale. Al loro interno i FPI possono essere poi articolati a livello decentrato, regionale o territoriale.

Il novellato art. 118, l. n. 388/2000 individua i seguenti obiettivi per i FPI: lo sviluppo della formazione professionale continua, la promozione della competitività delle imprese; la garanzia alla occupabilità dei lavoratori.

La bilateralità e pariteticità della struttura dei FPI ne connota le dinamiche stesse: essi sono l'estrema ricomposizione di quella duplicità di interessi privati coinvolti dai processi formativi, divergenti tanto al modo di intendere la formazione quanto al suo contenuto ed utilizzo. Vengono quindi coinvolte direttamente le organizzazioni sindacali e datoriali non solo nello studio e nella predisposizione di offerte formative più vicine ai bisogni degli operatori e dei lavoratori, ma anche nel supporto dei costi e nell'agevolazione dell'accesso alle risorse. Il sistema privato di finanziamento è garantito dall'adesione volontaria dei datori di lavoro ad uno dei FPI, senza che esista una correlazione necessaria tra settore produttivo e fondo di destinazione del contributo obbligatorio dello 0,30%.

Il legislatore con la scelta della fonte di finanziamento dei FPI (l'art. 12, l. n. 160 del 3 giugno 1975) attribuisce all'INPS il ruolo di agente di riscossione con funzioni di tesoreria: con periodicità bimestrale, l'INPS provvede a rimettere ai FPI le risorse incassate al netto di una commissione a copertura delle spese sostenute (attualmente si aggira attorno allo 0,50% del riscosso).

I FPI, sentite le Regioni e le Province autonome e con la vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finanziano piani formativi, aziendali, territoriali ed individuali, a favore di lavoratori delle imprese aderenti nonché per il sostegno di ulteriori attività propedeutiche, come quelle rivolte ai disoccupati o gli inoccupati, o comunque connesse in generale ad iniziative formative. Per la predisposizione dei piani formativi, a livello nazionale vengono adottati da ogni FPI avvisi di gara contenenti le indicazioni d'indirizzo e la programmazione degli interventi, le modalità di presentazione, ammissibilità e valutazione delle domande di finanziamento, le griglie con i punteggi di valutazione, la modulistica e la manualistica per la gestione e rendicontazione amministrativa delle azioni formative. I piani e progetti formativi devono essere corredati da accordi collettivi che possono essere, a seconda di quanto disciplinato dai singoli avvisi, interconfederali, categoriali, nazionali, territoriali o aziendali o una composizione di essi.

Alcuni FPI prevedono che la valutazione dei progetti di formazione avvenga a livello decentrato da comitati bilaterali paritetici a ciò preposti, sulla base di criteri definiti negli avvisi di gara; alternativamente la valutazione di azioni nazionali è invece attribuita a nuclei nazionali bilaterali paritetici di valutazione.

Il ruolo che le parti sociali sono chiamate a ricoprire nelle diverse fasi e ai diversi livelli del sistema di formazione continua, rende necessaria una riflessione sulla qualità della loro interazione all'interno delle strutture bilaterali e quindi anche dei FPI. Si tratta di un aspetto complesso, in quanto se è auspicabile che le parti si confrontino secondo un approccio collaborativo, per un corretto funzionamento del sistema (ossia per far sì che esso generi maggiore competitività per le imprese e maggiori capacità occupazionali per i lavoratori) è altrettanto auspicabile che le parti non trascurino gli interessi divergenti e si adoperino invece per un loro bilanciamento (E. Della Torre, S. Di Palma, L. Solari - "Governance e bilateralità nel sistema italiano di formazione continua. I caso del settore metalmeccanico" - Polis, 2012, 4).

La medesima considerazione può essere estesa ai FPI, pur non avendo essi stessi natura formale coincidente con gli enti bilaterali, ma ne rappresentano un'evidente emanazione funzionale. Inoltre, in forza della loro missione definita per legge, della dotazione patrimoniale e della autonomia gestionale attribuita dal legislatore, essi costituiscono un

terreno di misurazione della qualità e maturità d'interazione delle parti sociali.

Vi è poi un altro elemento che andrebbe tenuto sotto stretto controllo, ossia il rischio che i FPI, così come più in generale gli accordi collettivi sulla formazione continua, dedichino scarsa attenzione all'efficacia delle politiche formative e dell'efficienza della loro gestione. Un aspetto è infatti la capacità di negoziare e raggiungere accordi in tema di formazione continua, altro aspetto è la capacità di garantire l'applicazione (e far applicare) gli accordi sottoscritti alle imprese.

Il ruolo delle parti sociali nella costruzione, finanziamento e gestione dei FPI può essere sintetizzato nei seguenti punti: (i) la bilateralità nella formazione continua, oggi, rappresenta ancora un obiettivo più che una pratica, in quanto manca la capacità delle parti di formulare obiettivi collettivi, ovvero condivisi; (ii) la capacità delle parti di gestire e rappresentare interessi organizzati è condizionata da alcuni limiti del sistema, in primo luogo dalla parzialità della rappresentanza, ossia dalla esclusione dei lavoratori atipici dalle attività dei FPI; (iii) la capacità del sistema di svolgere funzioni semi pubbliche "sollevandone l'attore pubblico e aggiungendo il valore della conoscenza, in formazione e vicinanza ai soggetti economici interessati, ma senza snaturare la propria azione" è ostacolata dalla debolezza del livello territoriale periferico (alcuni fondi non hanno un'articolazione territoriale) e dalla scarsa integrazione tra le politiche pubbliche e i fondi interprofessionali.

La funzione delle organizzazioni sindacali si manifesta anche nella capacità di contrattualizzare competenze dei lavoratori e carriere. Su questo tema alcuni rinnovi contrattuali hanno inserito le competenze dei lavoratori tra gli aspetti di cui tenere conto per gli avanzamenti di carriera. Questo sembra essere uno dei possibili sviluppi dei sistemi di inquadramento professionale che andrebbe costantemente monitorato, posto che le questioni dell'aumento della trasparenza delle qualifiche e delle altre misure di riduzione dei costi informazione e facilitazione della mobilità nel mercato del lavoro rappresentano il terreno probabilmente più promettente per la cooperazione tra le parti, in quanto meno conflittuale rispetto ad altri.

Estendendo la visuale della tematica relazioni industriali e formazione continua a livello europeo (fonte Cedefop, 2010), si rileva che le rappresentanze sindacali aziendali sono tra le più coinvolte nelle dinamiche le-

gate alle azioni formative, risultando il Paese nel quale esse sono nell'82% delle imprese coinvolte nella gestione dei processi formativi. A livello europeo le tematiche dove sono coinvolte le organizzazioni sindacali sono relative alla definizione (i) degli obiettivi e delle priorità formative, (ii) dei contenuti ed argomenti, (iii) la valutazione degli interventi ed infine (iv) dei criteri di selezione dei lavoratori destinatari delle attività formative. Il coinvolgimento sulle tematiche sopra indicate è mediamente registrato nel 40% delle imprese. Molto inferiore, invece, il coinvolgimento nella identificazione e selezione dei soggetti erogatori della formazione e la definizione dei budget da destinare alle attività formative.





## 2. I fondi paritetici interprofessionali



## 2.1 La disciplina

La cornice normativa dei FPI è costruita attorno ad un modello di relazioni sindacali chiamato ad operare in sostituzione o in collaborazione con la pubblica amministrazione secondo criteri e responsabilità condivise (G. Proia - "I fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive" - ADL, 2006, 2). Il legislatore imboccava la stessa strada con art. 12, c. 4, d.lgs. n. 276/2003, secondo il quale i contributi di cui ai commi 1 e 2 versati dai soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro, "sono rimessi ad un fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale...".

Successivamente nell'art. 118, l. n. 388/2000, il legislatore fa un ulteriore richiamo al modello bilaterale: vi affida il compito di finanziare in tutto o in parte piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali, senza trascurare eventuali ed ulteriori iniziative propedeutiche.

Il modello di bilateralità promosso da un lato declina il principio di sussidiarietà in base al quale i pubblici poteri (legislatore e pubblica amministrazione) non si sostituiscono ai privati nello svolgimento di attività di interesse generale quando la loro azione risulta essere più efficace, dall'altro presuppone relazioni sindacali organizzate e regolarizzate (M. Squeglia - "Contribuzione dei fondi paritetici interprofessionali per la for-

mazione continua e ricorso all'art. 6 comma 2 D.L. NR. 78 del 2010" - DRI, 2012.) e spetta a loro, cioè alle parti sociali, la decisione di dare vita ad un FPI attraverso la stipulazione di un accordo interconfederale, nel quale scegliere l'abito giuridico, definire gli obiettivi e le finalità, predisporre lo statuto ed il regolamento del FPI.

Le "organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale", detta l'art. 118, l. n. 388/2000, possono costituire i FPI mediante la sottoscrizione di accordi interconfederali nei vari settori economici. Con questa formulazione sembra che il legislatore preveda la compresenza del requisito della maggiore rappresentanza e della interprofessionalità, quasi ad individuare un criterio qualitativo di selezione delle parti sociali.

La scelta di attori collettivi affidabili, competenti e responsabili ai quali concedere l'autorizzazione ad operare in veste di FPI, va in aiuto alla scarna impalcatura normativa costruita attorno ad essi, ed in particolare alle modalità di utilizzo delle rimesse contributive ricevute dall'INPS, stante la natura delle risorse messe in campo (M. Corti - "I fondi interprofessionali per la formazione continua: il caso del Fond.E.R. - OLIR, 2006 p. 10; sulla qualificazione privata, piuttosto che pubblica del contributo dello 0,30%, si veda M. Faioli - "Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e inapplicabilità dell'art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010" - Massimari di giurisprudenza del lavoro, 2012, 5, 395).

Sale nuovamente alla ribalta la tematica della maggiore rappresentatività e la delicata questione dei criteri/parametri di misurazione e validazione (oltre che del soggetto, o dei soggetti, a ciò preposti), la cui importanza cresce a mano a mano che aumentano le porzioni di attività di pubblico interesse cedute, da parte della pubblica amministrazione, a soggetti collettivi privati.

I criteri/parametri che si sono nel tempo affermati nella giurisprudenza, sono le adesioni all'associazione, la presenza di sedi sul territorio nazionale, la capacità di sedere ai differenti tavoli di contrattazione con le altre parti sociali, la capacità di influire sulle vicende economiche e politiche del Paese, oltre che la capacità di rappresentare gli interessi di categorie differenti, ovvero di esercitare in modo uniforme l'attività sindacale (A. Tursi, Bessone - "La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica" - Giuffrè Editore, 2011, 311).

Quest'ultimo criterio di attribuzione del crisma di associazione maggiormente rappresentativa dovrebbe rivestire particolare importanza nel caso dei FPI, per previsione normativa interprofessionali, sia all'interno che tra i settori industria, terziario, artigianato ed agricoltura.

Dall'entrata in vigore della l. n. 388/2000 ad oggi il Ministero del Lavoro, ha riscontrato il requisito della maggiore rappresentatività a livello nazionale (stante il possesso degli altri requisiti previsti dalla norma citata), alle associazioni costituenti i ventuno FPI, concedendo loro le autorizzazioni ad operare.

Nel merito il Ministero competente ha riscontrato il possesso dei requisiti anche in associazioni datoriali ed in organizzazioni sindacali con presenze significative in una o due categorie e non diffuse sul territorio nazionale, allineandosi alla giurisprudenza recente le cui decisioni, osserva V. Napoli in "I sindacati maggiormente rappresentativi: rigosità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa", p. 7, annacquano il criterio selettivo della maggiore rappresentatività, specialmente per quanto attiene al requisito della interprofessionalità.

Proseguendo con l'analisi, si osserva però che il legislatore ha attuato la norma nella direzione di sostenere la concorrenza tra FPI, tenuto conto che l'art. 118, l. n. 388/2000 consente l'istituzione di più fondi interprofessionali per ciascun settore economico ed offre al datore di lavoro la possibilità di revocare in ogni momento la propria adesione e di trasferire la propria contribuzione ad un altro FPI.

Negli accordi interconfederali le parti scelgono l'abito giuridico del FPI, che può essere di associazione costituita ai sensi dell'art. 36 c.c. (ossia di associazione non riconosciuta), oppure di "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 Ministero del lavoro e delle politiche sociali". L'acquisizione della personalità giuridica delle associazioni, delle fondazioni e delle "altre istituzioni di carattere privato" si perfeziona con l'iscrizione "nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture".

Il legislatore riprende la formulazione adottata per i fondi di previdenza complementare, reputando che le forme giuridiche ivi proposte siano in grado di garantire (i) una gestione mutualistica delle risorse (ii) senza scopo di lucro, (iii) la destinazione del patrimonio ai soli fini legislativi e (iv) l'indisponibilità dello stesso da parte dei soci costituenti. Osservano

bene Ottavio Caleo in “La responsabilità patrimoniale degli enti bilaterali: amministratori, mala gestio e protezione dei terzi - in “Indagine sulla bilateralità nel terziario” a cura di M. Faioli - Giapichelli Editore, 2010, e Armando Tursi in “La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica” - Edizioni Giuffrè, 2001, che la cornice normativa delle associazioni non riconosciute appare poco confacente a regolamentare organismi quali i fondi pensione ed i FPI. La natura di associazioni complesse (ossia, di associazioni fondate da associazioni) non riconosciute (prive di personalità giuridica) le qualifica come soggetti dotati di autonomia patrimoniale imperfetta. Il riferimento è alla disciplina dell’art. 38 c.c. in base alla quale i rappresentanti delle associazioni fondatrici presenti negli organi sociali sono responsabili personalmente e solidalmente, unitamente all’ente con il suo patrimonio, per le obbligazioni assunte nei confronti dei terzi.

Si considera, infine, che l’abito giuridico assunto dal FPI non ha rilevanza sul modello di governo che impone il legislatore, nei termini di prevedere il requisito della pariteticità degli organi sociali che lo compongono (circolare INPS n. 71 del 2 aprile 2003). In altre parole gli organismi collegiali di governo dei FPI, assemblea dei soci, consiglio di amministrazione, comitato di gestione e comitati di monitoraggio, valutazione, ecc., dovranno prevedere un numero pari di esponenti delle organizzazioni sindacali datoriali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Diversamente il collegio dei revisori dei conti, è composto da tre professionisti commercialisti e revisori contabili, uno di espressione della parte datoriale ed uno della parte sindacale, ed il cui presidente è nominato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, espressamente indicato dalla novella legislativa come Ministero vigilante.

Un altro requisito dei FPI, per espressa previsione normativa, è l’ambito nazionale d’intervento pur potendo prevedere delle articolazioni territoriali. La scelta del legislatore di privilegiare il livello nazionale di operatività dei FPI va interpretata a supporto del disegno di sviluppo del sistema di formazione professionale inteso non come somma di tanti sistemi di formazione professionale regionali, quanto piuttosto come di un sistema coordinato e con una prospettiva d’insieme del Paese. Invero, l’ampia autonomia d’indirizzo e di gestione di cui godono i FPI consente di finanziare piani e progetti formativi modulati sulle particolari esigenze di un territorio, di una regione, di una singola azienda e di un singolo lavoratore.

Un'altra caratteristica rispetto alla disciplina che regola altre tipologie di organismi bilaterali, ad esempio i fondi di previdenza integrativa e gli enti bilaterali, attiene alla irrilevanza della efficacia soggettiva della contrattazione collettiva. L'attività dei FPI trova sostegno nella contribuzione dei datori di lavoro che vi possono aderire (adesione volontaria), ma che non possono sottrarsi dall'obbligo di versamento del contributo stesso (M. Squeglia - "Contribuzione dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e ricorso all'art. 6 comma 2 D.L. NR. 78 del 2010" - DRI, 2012.). Il datore di lavoro, infatti, può aderire ad uno qualsiasi dei 21 FPI oggi esistenti, può revocare la sua adesione in ogni momento, può decidere di spostarsi su un altro FPI in ogni momento e può, infine, decidere di non aderire ad alcun FPI. Ciò che il legislatore non ha previsto è che il datore di lavoro possa esimersi dal sostenere, con la sua contribuzione, il sistema della formazione professionale continua. Stante l'obbligo di versare il contributo dello 0,30%, già istituito nel 1978 con l'ex art. 25, legge 845, il datore di lavoro non sostiene alcun onere aggiuntivo scegliendo di destinare la sua contribuzione ad un FPI; al più si priva dell'opportunità di accedere alle risorse messe a disposizione dal sistema dei FPI per finanziare la formazione dell'azienda.

La manifestazione della volontà di adesione, revoca e mobilità ai FPI avviene mediante l'invio mensile all'INPS della "Denuncia Aziendale" del flusso UNIEMES aggregato, inserendo specifici codici identificativi, uno per ogn'uno dei FPI, ed il numero dei dipendenti interessati dall'obbligo contributo dello 0,30% nella sezione dedicata. Come indicato nella circolare INPS n. 107/2009, l'effetto dell'adesione decorre dal mese di competenza della Denuncia Aziendale (ex DM10/2) nella quale è stata manifesta la volontà di adesione. Successivamente l'INPS provvederà direttamente a trasferire le risorse, con periodicità bimestrale, al FPI indicato dal datore di lavoro, tolti i costi del servizio di riscossione.

L'obbligo del datore di lavoro di versare il contributo dello 0,30% è espressamente indicato nell'art. 118, c. 8, l. 388/2000 prevedendo che l'omissione contributiva, anche parziale, attivi le procedure di recupero forzoso dei contributi omessi e delle relative sanzioni. L'INPS provvederà, una volta recuperate le somme omesse, a versare i contributi ai FPI competenti. A sostegno della tesi del legislatore circa la natura previdenziale del contributo dello 0,30%, quand'anche destinato a finanziare piani e progetti formativi per il mezzo dei FPI, è intervenuto il Giudice di

legittimità delle leggi con la sentenza n. 51 del 13 gennaio 2005 ribadendone l'afferenza alla "materia della previdenza sociale".

La linea di finanziamento individuata per alimentare l'attività istituzionale dei FPI ha la connotazione di contribuzione "previdenziale" integrativa per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria ai sensi dell'art. 12 della legge n. 160 del 3 giugno 1975, pari ad un'aliquota contributiva, in capo al datore di lavoro, dell'1,61%. Una parte di questa contribuzione, ad oggi corrispondente allo 0,30% istituito con l'art. 25, l. n. 845/1978, è trasferita per intero ai FPI una volta dedotti i meri costi amministrativi sostenuti dall'agente di riscossione INPS. Un impianto così fatto circoscrive la possibilità di costituzione dei FPI ai settori nei quali è prevista la contribuzione per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, escludendo il pubblico impiego, le imprese pubbliche, le imprese esercenti pubblici servizi e le imprese che garantiscono stabilità d'impiego (M. Corti - "I fondi interprofessionali per la formazione continua: il caso del Fond.E.R. - OLIR, 2006 p.8). Sembrano esclusi dall'ambito di azione dei FPI anche quelle categorie di lavoratori per i quali di il datore di lavoro non è obbligato a versare la contribuzione dello 0,30%, ovvero apprendisti, collaboratori a progetti, giornalisti, personale dello spettacolo, lavoratori somministrati. Ciò posto, non si individua nella norma istitutrice dei FPI (ex art. 118 della l. n. 388/2000) alcun ostacolo al finanziamento di piani e progetti formativi destinati anche a lavoratori nei confronti dei quali il datore di lavoro non è obbligato al versamento della contribuzione per la disoccupazione involontaria.

Invero, la grave crisi economica ed occupazionale ancora in corso ha spinto il legislatore a coinvolgere anche i FPI prevedendo il sostegno dei lavoratori a rischio di esclusione dal mercato del lavoro attraverso il finanziamento dell'attività formativa, oltre che con interventi a sostegno del reddito.

Le linee guida per la formazione del 7 febbraio 2010, documento sottoscritto da Governo, Regioni, Province autonome e Parti sociali, unitamente al d. lgs. 167/2011 consentono ai FPI di destinare parte delle loro risorse alla formazione in azienda degli apprendisti. Con il d.l. 118 del 2008, convertito in legge dalla l. n. 2 del 2009, ha esteso ai lavoratori in CIG in deroga alla normativa vigente o in mobilità la possibilità di intervento dei FPI, anche con misure temporanee ed eccezionali di sostegno



al reddito. Successivamente il Governo ha esteso queste misure agli esercizi 2010, 2011 e 2012.

Considerazioni di diversa natura sono quelle relative alle tematiche dei piani e dei progetti formativi nei confronti delle quali possono esservi posizioni differenti in merito alla possibilità/opportunità di finanziamento. Si pensi, ad esempio, alle differenti proposte formulate in questi anni dai FPI in merito ai piani e progetti formativi in materia di igiene e sicurezza negli ambienti di lavoro (ovvero se i FPI debbano/possono, per il tramite di avvisi mutualistici e di solidarietà, sostenere le attività formative imposte per legge al datore di lavoro), attorno ai quali si intrecciano le esigenze di formazione dei lavoratori a tutela della loro sicurezza con gli obblighi in capo ai datori di lavoro in applicazione alla normativa di riferimento (in questa sede rileva l'obbligo formativo/informativo ai lavoratori ed i costi conseguenti, tra i quali vanno considerati anche i costi per la mancata produzione dovuti alla distrazione dei lavoratori dall'attività produttiva). Su questa tematica i FPI hanno proposto soluzioni differenti nel corso di questi anni, prevedendo contributi a favore di piani e progetti formativi volti a finanziare in tutto o in parte la formazione prevista per legge, con modalità di erogazione diverse e complementari (dalla tradizionale lezione frontale, alla formazione a distanza).

La questione del finanziamento dei FPI abbraccia anche l'aspetto della loro rilevanza per la legislazione comunitaria sugli aiuti di Stato (sono considerati tali le risorse statali trasferite in modo selettivo e controllato). Inferisce sulla questione la già citata obbligazione contributiva attinente allo 0,30% (ex art. 25, c. 4, l. n. 845/1978) che i datori di lavoro versano all'INPS.

Il regolamento CE n. 68/2001 sugli aiuti di Stato alla formazione chiarisce che i contributi dei fondi settoriali di formazione continua se sono resi obbligatori dallo Stato, non sono considerati risorse private, ma costituiscono risorse statali ai sensi dell'art. 87, par. 1, del trattato CE.

Non vi sono, invero, riferimenti nell'art. 118, l. n. 388/2000, ai regolamenti comunitari, quanto piuttosto la disposizione che i FPI "nel finanziare i piani formativi [...] si attengono al criterio della redistribuzione delle risorse versate dalle aziende aderenti a ciascuno di essi".

Questa formulazione lascia supporre l'introduzione di un meccanismo generale ed automatico di erogazione delle risorse accantonate, ma non è sufficiente a sgomberare il campo dai dubbi circa la violazione di quan-

to disposto dall'art. 87, par. 1, del trattato CE in relazione al finanziamento di piani e progetti formativi con i contributi da 0,30% per i seguenti motivi: (i) l'obbligatorietà della contribuzione è stata di recente confermata indirettamente dal parere n. 1095/2011 del Consiglio di Stato, (ii) la maggior parte dei FPI inserisce nei propri avvisi precisi richiami ai regolamenti comunitari configurando gli interventi di formazione continua come aiuti di Stato; (iii) i FPI non si limitano a redistribuire i finanziamenti ai piani e progetti formativi in misura automatica e generale corrispondente ai contributi versati dalle aziende aderenti, ma integrano i finanziamenti attraverso bandi di gara e quindi mediante meccanismi controllati e selettivi di attribuzione.

Sulla questione della volontarietà dell'adesione al FPI da parte del datore di lavoro, si osserva che sin dalla prima stesura della norma, il datore di lavoro poteva revocare la propria adesione, per aderire ad un diverso FPI, oppure per finanziare nuovamente gli interventi sostenuti dalla l. n. 236/1993. Con l'entrata in vigore dell'art. 19, c. 7 bis del d.l. n. 185 del 29 dicembre 2008 (convertito con modificazioni dalla l. n. 2 del 28 gennaio 2009), che istituisce la portabilità della contribuzione versata, "la quota di adesione versata dal datore di lavoro interessato presso il fondo di provenienza « nel triennio precedente» deve essere trasferita al nuovo fondo di adesione nella misura del 70 per cento del totale, al netto dell'ammontare eventualmente già utilizzato dal datore di lavoro interessato, per finanziare propri piani formativi, a condizione che l'importo da trasferire per tutte le posizioni contributive del datore di lavoro interessato sia almeno pari a 3.000 euro «e che tali posizioni non siano riferite ad aziende o datori di lavoro le cui strutture, in ciascuno dei tre anni precedenti, rispondano alla definizione comunitaria di micro e piccole imprese di cui alla raccomandazione dell'Unione Europea n. 2003/361/CE. Sono comunque esclusi dalle quote da trasferire i versamenti del datore di lavoro riversati dall'INPS al fondo di provenienza prima del 1° gennaio 2009»".

Questo meccanismo, insito nella concorrenza tra FPI, se da un lato rappresenta un'opportunità per il datore di lavoro e per il sostegno alla causa della natura privata della contribuzione dello 0,30%, dall'altro costituisce un pericolo per la qualità dell'offerta formativa dei FPI. "La portabilità porta molti fondi a costruire la propria offerta sulla volontà di divenire appetibili per le imprese che aderiscono già ad un altro fondo,

mettendo in secondo piano la necessità di impegnarsi prioritariamente sulla qualità delle attività finanziate” (Carmelo Caravella – “Portabilità e ddl lavoro, i rischi per i fondi interprofessionali” del 12/06/2012 in <http://www.rassegna.it>).

In merito alla funzione istituzionale dei FPI individuata dall’art. 118, l. n. 388/2000 (finanziare “piani formativi aziendali, territoriali, settoriali o individuali concordati tra le parti sociali, nonché” di “eventuali ulteriori iniziative propedeutiche a comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti”) il legislatore prevede che i FPI “sentano” le Regioni e le Province autonome, anch’essi attori con competenze specifiche in materia di formazione professionale, in relazione alle attività di finanziamento dei piani formativi. Le norme vigenti non prevedono un vero e proprio coordinamento tra questi attori del mercato del lavoro, pur operando nello stesso mercato del lavoro attraverso lo stesso strumento (la formazione continua professionale), lasciando ad essi l’individuazione delle modalità di coordinamento e l’integrazione di azioni e risorse.

Non mancano in questi anni esempi di Regioni e FPI che hanno unito le loro risorse per finanziare bandi integrati attraverso i quali realizzare piani e progetti formativi condivisi rivolti ad una platea di destinatari estesa: non solo lavoratori dipendenti, ma anche lavoratori parasubordinati, lavoratori autonomi, collaboratori familiari, datori di lavoro, cassa integrati, lavoratori in mobilità e disoccupati.

Un primo bilancio sulle sperimentazioni condotte sino ad oggi è ancora prematuro (a titolo di esempio si pensi al bando integrato con la Regione Toscana, decreto regionale n. 1271/2007, con la Regione Emilia Romagna, delibera di GR n. 413/2012 e con la Regione Lombardia, decreto n. 3991/2011), ma l’interesse crescente dei soggetti coinvolti in questa direzione, complice anche la crisi economica ed occupazione e gli obblighi di pareggio di bilancio a cui sono chiamate le Regioni, fa ipotizzare uno sviluppo maggiore di questi strumenti, oltre che la definizione di politiche formative condivise ed integrate, e di soluzioni progettuali-tecnico-amministrative comuni (si pensi ad esempio alle modalità di rendicontazione dei costi ammissibili sostenuti per la realizzazione delle attività formative, al monitoraggio, alla certificazione delle competenze, ecc.).

## 2.2 La struttura

Ogni FPI è dotato di uno specifico regolamento e di uno statuto che ne disciplinano (i) il funzionamento e la definizione della struttura organizzativa a cui è affidato il perseguimento delle finalità istituzionali, e (ii) l'eventuale articolazione organizzativa territoriale. Alcuni di essi contengono al loro interno (iii) indicazioni sulla ripartizione delle risorse finanziarie a disposizione tra attività di gestione ed attività formative e propedeutiche, oltre che (iv) specificare le procedure di finanziamento dei progetti.

Gli statuti richiamano le finalità previste dalla legge, ossia la promozione e la realizzazione di piani formativi aziendali, settoriali, territoriali e individuali concordati tra le parti sociali. Invero, non vi sono indicazioni limitative circa la possibilità di avvalersi di fonti di finanziamento differenti da quelle provenienti dalla contribuzione obbligatoria dello 0,30%. In alcuni casi, si è fatto un passo ulteriore individuando la natura di altre tipologie di risorse annoverabili tra le fonti di finanziamento, quali ad esempio i proventi derivanti da iniziative sociali o altri finanziamenti pubblici destinati al fondo in virtù di specifici provvedimenti normativi. Gli organi statutari comprendono l'Assemblea dei soci, il Consiglio di Amministrazione, il Presidente, il Vicepresidente e il Collegio dei Revisori dei Conti.

Fanno eccezione Fondirigenti che prevede al posto dell'Assemblea un Comitato promotore, e Fondimpresa che prevede due organi aggiuntivi: un Comitato d'indirizzo per la formazione e un Comitato per l'igiene e la sicurezza sul lavoro, che affiancano l'Assemblea svolgendo alcune delle funzioni ad essa generalmente attribuite.

L'Assemblea dei soci nomina i componenti del Consiglio di amministrazione, il Presidente ed il Vice Presidente. All'interno degli organi statutari viene assicurata una composizione paritetica fra organizzazioni imprenditoriali e sindacali. Vengono individuate altresì le caratteristiche dei vari organi, definendone per ciascuno la composizione e la durata in carica dei membri, i compiti, la periodicità, i meccanismi di validità e di adozione delle deliberazioni delle riunioni.

In merito all'Assemblea, ogni FPI prevede una composizione diversa che varia da un massimo di 36 membri (Forte) ad un minimo di 6 (Fondo dirigenti PMI), con una durata in carica di ciascun membro che

varia dai tre ai quattro anni. All'Assemblea spetta, tra gli altri compiti, (i) di: nominare il Consiglio di Amministrazione, il Presidente e il Vice Presidente del fondo che sono anche Presidente e Vice Presidente dell'Assemblea e del Consiglio di Amministrazione (ad eccezione di Fondir, Fonter, Forte e Fondoprofessioni, il cui Presidente e Vice Presidente sono nominati dal Consiglio di Amministrazione); (ii) deliberare in ordine all'eventuale compenso per gli amministratori e revisori dei conti; (iii) approvare i bilanci preventivi e consuntivi; (iv) deliberare sull'ammissione di nuovi soci e sulla cessazione dello stato di socio; (v) approvare le modifiche allo statuto e al regolamento proposte dal Consiglio di Amministrazione, sentite le organizzazioni che costituiscono il FPI. Le sedute e le delibere assembleari, nella quasi totalità degli statuti, sono considerate valide se sono presenti almeno due terzi dei suoi componenti. Il Presidente e il Vicepresidente (che coadiuva il Presidente nell'espletamento delle sue funzioni e lo sostituisce in caso di sua assenza) sono designati rispettivamente dalle associazioni datoriali il primo, e dalle organizzazioni sindacali il secondo. La rappresentanza legale del fondo è sempre in capo al Presidente. Sono stati adottati nella quasi totalità dei fondi, meccanismi procedurali interni a garanzia della condivisione delle singole scelte gestionali ed operative, quali ad esempio l'adozione della firma di entrambe i soggetti (Presidente e Vicepresidente) sia negli atti negoziali, sia nelle disposizione di pagamento, sia nella attivazione di conti correnti bancari a firma congiunta.

In alcuni casi Presidente e Vicepresidente sono nominati dall'Assemblea, mentre in Fondir, Fondoprofessioni, Forte, Fondirigenti, Fonter questa funzione spetta al Consiglio di Amministrazione. Quest'ultimo è l'organo esecutivo dei FPI (amministratore collegiale), la cui composizione varia da ventiquattro a sei membri. Esercita i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione ed in particolare: (i) vigila sul funzionamento delle iniziative promosse dal Fondo e sul funzionamento dei servizi tecnici e amministrativi; (ii) predispone il modello organizzativo e definisce gli organici necessari al conseguimento degli obiettivi; (iii) predispone i regolamenti interni; (iv) approva i costi di amministrazione e funzionamento; (v) provvede alla redazione dei bilanci preventivi e consuntivi da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea (ad eccezione di Fondirigenti i cui bilanci vengono approvati dal Consiglio); (vi) nomina il

Direttore stabilendone i poteri; (vii) approva le linee strategiche delle attività annuali; approva le procedure di valutazione dei Piani e progetti formativi da finanziare, tempi ed erogazione del finanziamento e modalità del rendiconto (Fonter, Fondir, Forte, Fondo Dirigenti PMI, Fondoprofessionisti).

Il Collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri di cui uno designato dalle organizzazioni dei datori di lavoro, uno dalle organizzazioni dei lavoratori e uno in rappresentanza del Ministero del Lavoro con funzioni di presidente, sono affidate invece le funzioni di controllo dell'amministrazione.

Ogni FPI si è dotato di un Regolamento che ne disciplina il funzionamento. In esso vengono esplicitate le funzioni del Direttore, (ad eccezione di Fondirigenti, Fondo Dirigenti PMI e Fondoprofessionisti dove tale figura è disciplinata nello statuto) al quale è affidata la responsabilità operativa della struttura e l'esercizio dei compiti e delle mansioni a lui assegnati dal Consiglio di Amministrazione. Nello svolgere le proprie funzioni si avvale della tecnica struttura del fondo costituita da risorse professionali e materiali necessarie al raggiungimento degli scopi istituzionali. Altre funzioni ascrivibili al direttore sono la predisposizione di report periodici e del bilancio preventivo e consuntivo che saranno sottoposti al consiglio di amministrazione. Egli risponde del suo agire direttamente al consiglio di amministrazione

Uno degli aspetti che viene qui maggiormente approfondito è la previsione dell'articolazione dei fondi sul territorio, in relazione alla quale vengono precisate caratteristiche, funzioni e distribuzione delle risorse a livello regionale.

Stante la possibilità per i FPI di potersi articolare territorialmente, in alcuni regolamenti si individuano gli organismi bilaterali presenti nel territorio quali soggetti esperti ed affidabili che forniranno il supporto logistico, tecnico e istruttorio necessario alla promozione, al vaglio e al monitoraggio dei piani e progetti formativi da realizzare.

Nella maggior parte dei casi i FPI si sono dotati di un meccanismo di equa ripartizione delle risorse sul piano nazionale, tenuto conto di aspetti quali la distribuzione territoriale e settoriale delle aziende aderenti e le specificità dei singoli comparti.

Nel regolamento si ravvisano, inoltre, indicazioni importanti per quanto riguarda le procedure di finanziamento dei piani, con la descrizione

dell'iter da seguire per ottenere le risorse e l'indicazione dei parametri finanziari che delimitano l'accesso al finanziamento.

Le modalità di utilizzo delle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dei FPI a sostegno della formazione continua, sono tutt'oggi regolate da un quadro normativo scarno costituito da circolari ministeriali e rinvii alla legislazione nazionale e comunitaria sulla formazione continua e sugli aiuti di Stato.

Nonostante la fase di avvio dei FPI sia terminata da alcuni anni, il legislatore non ha provveduto ad elaborare delle soluzioni amministrativo-contabili ad hoc per questo nuovo attore, giuridicamente sottoposto alle norme che regolano l'agire di soggetti privati, ma che gestisce finanziamenti la cui natura (risorse private o risorse pubbliche) è ancora oggetto di dibattiti dottrinali, a volte alimentati da visioni di opportunità verso l'una o l'altra interpretazione.

Nel dubbio le parti sociali hanno adottato la via della prudenza, così come anche il Ministero competente per materia e vigilanza, non ha abbandonato la via intrapresa con l'erogazione delle risorse di start up, certamente di natura pubblica.

Ciò considerato, le Circolari Ministeriali n. 36 e n. 41 del 2003, unitamente alle circolari dell'anno 2004 emanate dallo stesso ministero e relative alle linee guida sul sistema dei controlli e di monitoraggio e sulla natura dei costi ammissibili, rimangono gli unici riferimenti per la progettazione ed implementazione di un sistema di controllo interno procedurale, contabile e rendicontativo.

Le disposizioni in esse contenute sono state ispirate al criterio di (i) efficienza, con la previsione di un sistema automatico e semplificato di erogazione delle risorse e di (ii) efficacia, indicando ai FPI i criteri essenziali sia per la predisposizione dei piani di attività, sia per la definizione del sistema di monitoraggio degli interventi.

La Circolare 36/2003 nello specifico definisce quanto segue: le modalità per l'elaborazione e la presentazione dei Piani Operativi di Attività (POA); le categorie di attività e le tipologie delle spese ammissibili; le procedure per la liquidazione delle risorse e la rendicontazione delle spese di start up; il sistema dei controlli sulla gestione dei FPI; le attività di monitoraggio.

Ai fini di questo studio non è rilevante approfondire il primo punto, ovvero le modalità per l'elaborazione e la presentazione dei POA, essendo

questa fase ormai conclusa per i FPI e, conseguentemente, non si tratterà neppure delle procedure di liquidazione delle risorse di start up.

Con riferimento alle attività e spese ammissibili la normativa prevede tre tipologie generali di spesa: (i) spese di gestione: comprendevano tutte le spese relative alla costituzione, all'organizzazione e alla gestione, sostenute dalle sedi nazionali e regionali/territoriali dei FPI, nei limiti finanziari previsti dal d.l. del Ministero del lavoro n. 307 del 17 dicembre 2009, (in sostituzione dall'art. 3, comma 2, del Decreto Interministeriale del 23 aprile 2003); (ii) spese per iniziative propedeutiche connesse alla realizzazione dei Piani formativi: si riferivano alle spese connesse a ulteriori attività di natura propedeutica svolte dalle sedi nazionali e regionali/territoriali dei FPI ed in particolare: informazione e pubblicità per la promozione delle opportunità offerte dai FPI; (iii) assistenza tecnica a vario titolo offerta ai soggetti responsabili dei progetti formativi; (iv) analisi della domanda e dei fabbisogni formativi; raccolta, valutazione e selezione dei progetti; predisposizione dei sistemi di controllo; predisposizione dei sistemi di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale; (v) spese dirette alla realizzazione dei Piani formativi: si riferivano alle attività finalizzate alla realizzazione dei Piani formativi, che possono essere svolte direttamente dalle aziende beneficiarie per i propri dipendenti o da organismi accreditati secondo le normative regionali, da soggetti individuati sulla base dei criteri a tale scopo definiti dai Fondi nell'ambito dei Piani Operativi di Attività; ed in particolare: progettazione degli interventi; preparazione ed elaborazione dei materiali didattici; personale docente; formazione (anche formazione a distanza); orientamento e selezione dei partecipanti; certificazione finale delle competenze; spese allievi.

In merito all'attivazione di un sistema di controlli, la Circolare 36/2003 prevede l'istituzione di un sistema di controlli articolato su un duplice livello: il controllo sui soggetti responsabili dei progetti formativi è posto a carico dei FPI, i quali devono a tale scopo predisporre un proprio sistema interno di verifica e controllo sui Piani Formativi da essi finanziati, i cui contenuti e modalità di funzionamento dovevano risultare nel Piano Operativo di Attività. E' a carico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l'esercizio del controllo sull'utilizzo delle risorse erogate a favore dei FPI, effettuato sulla base delle relazioni rendicontuali nonché delle risultanze delle verifiche amministrativo-



contabili disposte presso gli stessi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Nel ricercare modalità e procedure operative di raccolta, selezione e valutazione delle proposte formative che meglio rispondessero alle caratteristiche della tipologia di imprese maggiormente rappresentante all'interno dei singoli FPI, le parti sociali hanno assorbito parte dei meccanismi in uso presso le Regioni e le Provincie: emanazione di avvisi (pubblicati sui quotidiani, nei siti Internet dei fondi, e soprattutto sui bollettini periodici di informazione delle organizzazioni datoriali che raggiungono in modo diretto le imprese associate); raccolta delle proposte formative, valutazione (solitamente ad opera di comitati sia centrali che locali, secondo la natura e l'organizzazione del singolo fondo), finanziamento e successivo monitoraggio delle attività.

I FPI hanno finanziato sin dalla loro nascita vari tipi di piani e progetti formativi, testando e sperimentando le soluzioni maggiormente rispondenti ai fabbisogni formativi, alle dimensioni aziendali, ai settori economici di attività, alle fasi di vita delle imprese (dai piani territoriali e settoriali rivolti a intere filiere o sistemi di impresa, ai piani aziendali o settoriali indirizzati a specifici comparti, o ai piani aziendali distinti a loro volta tra standard ed innovativi a seconda che possiedano o meno determinate caratteristiche), o ai piani formativi individuali attraverso il finanziamento di voucher al lavoratore (stante l'accordo con l'impresa e con le parti sociali).

La specificità della materia "formazione continua", ivi comprese le procedure di gestione e rendicontazione dei costi e delle attività svolte, che per molte aziende risultano essere estremamente specialistiche e distanti dalle loro prassi amministrative, ha favorito la presenza di soggetti attuatori professionisti della formazione a cui affidare la realizzazione delle iniziative formative. Questi elenchi, i FPI ne hanno elaborati di specifici, includono diversi soggetti tra cui le stesse imprese beneficiarie (che dichiarano, di fatto, di possedere le competenze amministrative contabili necessarie a gestire le risorse erogate), i consorzi di imprese, le ATI o ATS, gli enti pubblici e privati, le università, gli enti bilaterali e gli enti di formazione che devono essere accreditati presso una delle Regioni italiane o possedere la certificazione di qualità o, ancora, essere accreditati direttamente presso gli stessi FPI.

I destinatari finali delle iniziative formative sono riconosciuti nei lavoratori delle imprese che versano il contributo dello 0,30%.

L'Avviso con il quale i FPI mettono a disposizione la loro dotazione patrimoniale, è lo strumento con il quale esercitano il potere che gli ha attribuito il legislatore di pianificare e progettare interventi di sul mercato del lavoro di politiche attive, atte ad accrescere l'occupabilità dei lavoratori e la competitività delle imprese.

Le tematiche che si riscontrano con maggiore frequenza negli Avvisi si sviluppano sia nei tradizionali ambiti della qualificazione/ riqualificazione dei lavoratori o dei dirigenti, dell' adeguamento e aggiornamento delle competenze, dei processi di innovazione nelle imprese, e della sicurezza sui luoghi di lavoro, sia, più di recente in ambiti non tradizionali quali interventi di sostegno al reddito (con l'entrata in vigore dell'art. 19, c. 7, d.l. n. 185/2000 i FPI il legislatore ha attribuito loro funzioni di "interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali anche di sostegno al reddito per l'anno 2009 volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratto di apprendistato o progetto, a rischio di perdita di posto di lavoro, ai sensi del regolamento CE n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008", più propriamente pubblicistici di sostegno al reddito").

Con l'inizio della fase di regime e avendo dato avvio ad una strategia diversa (ci riferisce al conto aziendale che sarà trattato più avanti) si può assistere ad un ridimensionamento del numero d'imprese coinvolte in un singolo Piano formativo. Probabilmente si delinea una tendenza a privilegiare di gran lunga i Piani formativi monoaziendali in conseguenza anche dell'affermazione del conto aziendale.

Per quanto riguarda quest'ultimo (utilizzato originariamente da Fondimpresa e poi via via adottato, con alcune varianti, dagli altri FPI con esclusione di Fondoartigianato, Fondo formazione PMI, Fonter, Fondo dirigenti PMI, Fondir, Fonder, Fondazienda, e Fondo banche e assicurazioni), al di là delle considerazioni di opportunità ad adottare questo meccanismo di accumulo delle risorse da parte delle imprese piuttosto che accedere alle risorse messe a disposizione dai FPI con gli avvisi di gara, si considera che il suo impianto risponde ad un'interpretazione aderente al dettato dell'art. 118, c.1, l. n. 388/2000 (modificato dall'art. 1, c. 151, lett. B), l. n. 311/2004), che dispone quanto segue: "Nel finanziare i piani formativi di cui al presente comma, i fondi si attengono al

criterio della redistribuzione delle risorse versate dalle aziende aderenti a ciascuno di essi, ai sensi del comma 3”.

Per un verso, non sono mancate critiche a questa parte della norma che, interpretata in maniera restrittiva, sembra comprimere il ruolo dei FPI trasformandolo da quello di soggetti in grado di definire ed attuare autonomamente politiche formative, a quello di tesoriere di conti vincolati a fini formativi (D. Nobili – Lo sviluppo di elementi di concorrenzialità tra i fondi paritetici interprofessionali in Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rapporto 2005 sulla formazione continua, 127). Per l’altro verso, si legge nella disposizione normativa la volontà del legislatore di sostenere la tesi della natura privata del contributo dello 0,30%, alla quale si è avvicinato il Consiglio di Stato con il parere n. 1095/2011 a seguito dell’interpello posto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in merito all’applicabilità dell’art. 6, c. 2, d.l. n. 78/2010 (si rinvia al capitolo “Natura privata della contribuzione e interesse generale alla prestazione erogata”).

Proseguendo nell’analisi, sembrerebbe che il legislatore non disdegni per i FPI una funzione di tesoriere di conti aziendali vincolati, comprendendo il carattere mutualistico della loro azione (M. Corti - “I fondi interprofessionali per la formazione continua: il caso del Fond.E.R. - OLIR, 2006). I FPI hanno risposto in vario modo a questa sollecitazione.

Quei FPI dove è alta la concentrazione di aziende di medie e grandi dimensioni (ad esempio, Fondimpresa, Fondo banche e assicurazioni) ne hanno di buon grado sostenuto l’adozione da parte degli aderenti.

Quei FPI ai quali aderiscono prevalentemente aziende di piccolissime, piccole e medie dimensioni, hanno adottato soluzioni diverse finalizzate alla redistribuzione delle risorse in base al principio mutualistico-solidaristico, posto che la contribuzione da 0,30% media annua di un lavoratore assunto a tempo determinato corrisponde a circa € 50,00.

Altri FPI che si rivolgono a micro, piccole e medie imprese hanno adottato la soluzione di conti vincolati per aggregati di aziende, con lo scopo di creare le condizioni di accantonamento sufficienti a raggiungere importi in grado di coprire almeno in parte i costi delle azioni formative. La gestione finanziaria delle somme accantonate nel conto aggregato (ovvero il conto nel quale confluiscono le contribuzioni da 0,30% dei datori di lavoro che vi hanno aderito) e l’applicazione del principio di mutualità tra i datori di lavoro che vi fanno parte, è attribuita al

soggetto gestore (diverso dal FPI) da loro scelto, mediante la sottoscrizione di un mandato di rappresentanza con procura all'incasso.

### 2.3 Il sistema dei controlli

I FPI entrano nel mercato del lavoro dopo un lungo periodo di gestazione, avviato con l'Accordo per il lavoro del 1996 (nel quale Governo e Parti sociali descrivono i contorni di un sistema finalizzato a rispondere agli "obiettivi di anticipazione dei fabbisogni di competenze, di riqualificazione, di aggiornamento professionale") sino al dettato della l. n. 388/2000.

Il legislatore demanda alle parti sociali aspetti quali la definizione di un sistema di controllo delle attività svolte (Circolare n. 36/2003 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali), limitandosi ad indicarne i punti cardinali.

Alle parti è lasciato ampio margine di manovra, invece, nella definizione dei modelli degli assetti organizzativi più adatti a garantire la corretta applicazione delle norme e delle regole, anche interne, dei FPI. Preliminarmente all'analisi sul sistema dei controlli introdotto dalla disciplina sui FPI, si osserva che il primo tipo di controllo a cui essi sono sottoposti è insito nella responsabilità che esse hanno accettato raccogliendo la sfida della progettazione, realizzazione e valutazione di interventi formativi condivisi, e di un diverso coinvolgimento operativo, amministrativo e finanziario (P. Fiorentino - "Il sistema di governance dei fondi interprofessionali tra Stato e mercato" - Il Sole 24 ore, 2006).

Le parti sociali si misurano nella gestione di uno strumento bilaterale complesso ed importante sia per la tematica delegata dal legislatore (la formazione dei lavoratori), sia per le risorse patrimoniali ricevute, sia per l'autonomia gestionale previsti dalla norma, sia per l'immediata visibilità dell'operato dei FPI verso i lavoratori e le imprese, sia per le maggiori deleghe fatte dal Governo che ne ha esteso il raggio d'azione oltre al finanziamento di piani e progetti di formazione, sino alle più recenti disposizioni contenute nella così detta Riforma Fornero (l. n. 92 del 28 giugno 2012).

Il valore etico e morale che deriva alle parti sociali in quanto tali nell'aver accettato questa responsabilità, non può e non deve costituire

l'unica tipologia di controllo, quanto piuttosto evolvere verso sistemi di corporate governance, pur con gli adeguati adattamenti ed aggiustamenti, congegnati per le società di capitali. La finalità di questi impianti di controllo è garantire gli interessi dei soggetti a vario titolo coinvolti nella sfera d'azione dell'impresa (stakeholders).

Numerose e diverse sono le definizioni di corporate governance elaborate dalla dottrina, ma quelle più dei confacenti ai FPI considerano la governance non esclusivamente come una relazione tra classi predefinite di soggetti (tecnostuttura, soci costituenti e consiglio di amministrazione) e orientata verso un unico fine (erogare le prestazioni nel rispetto dei vincoli di bilancio), bensì contemplanò una molteplicità di attori, pubblici e privati, che gravitano intorno ai FPI in direzione di un fine legislativamente predeterminato (così l'art. 118, c. 1, l. n. 388/2000: "...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").

Questi modelli devono essere adattati alle specificità dei FPI, ovvero alla loro natura giuridica di enti senza scopo di lucro, alla composizione paritetica degli organi sociali ed alle prestazioni erogate di marcata valenza sociale. Qualsiasi sia il modello di governo che adotteranno i FPI dovrà essere compatibile con quest'ultima specificità e quindi con un modello di Corporate Social Responsibility.

Ciò posto, il modello (o i modelli?) di corporate governance non potranno prescindere dalla struttura organizzativa dei singoli FPI e dalle caratteristiche dei rispettivi "mercati di riferimento". Se è vero, infatti, che i datori di lavoro possono scegliere liberamente di aderire in ogni momento ad uno qualsiasi dei FPI, indipendentemente dal settore economico di appartenenza o dal contratto collettivo nazionale di lavoro in uso, è pur vero che si assiste ad una loro specializzazione in base non solo al settore economico, ma anche al numero di addetti per unità produttiva, alle soluzioni di finanziamento proposte (ad esempio, le aziende di medie e grandi dimensioni sono attratte verso i fondi che prevedono la soluzione dei conti formazione aziendali), alle tipologie di avvisi (generalisti, tematici, chiusi, a sportello) e alle tipologie di formazione sovvenzionata (ad esempio, formazione obbligatoria, formazione individuale, formazione a distanza, ecc).

Nella disamina relativa all'impianto dei controlli sui FPI si possono individuare tre aree tra loro interconnesse: (i) il controllo societario; (ii) il controllo interno ed il (iii) controllo esterno.

Il primo tipo di controllo è svolto dagli organi statutari quali l'assemblea dei soci (il comitato di promotore nei casi in cui sia previsto), il consiglio di amministrazione, il presidente ed il vicepresidente del consiglio di amministrazione, il collegio dei sindaci (in merito alle funzioni e compiti degli organi sociali, si veda la prima parte di questo scritto).

Quest'area è presidiata dagli organismi previsti dallo statuto dei FPI. Essi sono per definizione statutaria organi collegiali a composizione paritaria (ad eccezione del collegio dei revisori dei conti), ovvero i loro membri sono in egual misura di emanazione datoriale e sindacale.

L'assemblea (o il comitato promotore) svolge funzioni di controllo e di vigilanza sull'operato dell'organo amministrativo e sul raggiungimento degli obiettivi strategici e delle finalità dell'istituto.

Il consiglio di amministrazione è nominato dai soci per amministrare il fondo nel raggiungimento degli scopi statutari. Esso nomina tra i suoi membri il presidente (di espressione datoriale) ed il vicepresidente (di espressione sindacale).

Al collegio dei revisori dei conti sono affidati i compiti previsti dall'art. 2403 c.c. e seguenti. Ad esso è affidato il controllo dell'amministrazione della società, dell'assetto normativo vigente, dell'atto costitutivo e della corrispondenza delle scritture contabili, del bilancio e dei libri sociali.

Il collegio dei revisori dei conti si caratterizza per essere composto da tre commercialisti revisori contabili: uno di emanazione datoriale, uno di emanazione sindacale ed il presidente di nomina del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La soluzione adottata consente alla pubblica amministrazione vigilante di svolgere il proprio ruolo "in itinere", e non solo nel momento della verifica rendicontativa, per sua natura traslata molto in avanti rispetto al verificarsi dei fatti di gestione.

Il collegio dei revisori dei conti partecipa, infatti, a tutte le sedute del consiglio di amministrazione e dell'assemblea (o comitato promotore), oltre a svolgere periodicamente le proprie sedute ordinarie.

Il controllo interno, vero architrave di un efficiente sistema di governo sia di un'impresa, ma anche di una qualsiasi organizzazione, può essere definito come "l'insieme delle regole, delle procedure e delle strutture

organizzative volte a consentire, attraverso un adeguato processo di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi, una conduzione dell'impresa sana, corretta e coerente con gli obiettivi prefissati" (Codice di autodisciplina della Borsa italiana – Comitato per la corporate governance, dicembre 2011).

Uno degli elementi del sistema di controllo interno si riferisce alle procedure che regolano i processi e le attività del fondo. Esse devono essere tese al raggiungimento da un lato dell'efficienza aziendale, dall'altro a garantire la trasparenza dei processi operativi e di valutazione.

Un altro elemento di fondamentale importanza nell'impianto di controllo interno è il sistema contabile ed amministrativo e lo schema di bilancio adottato. Stante la natura dei FPI, che da un punto di vista aziendalistico sono assimilabili ad un'azienda no profit, il modello di bilancio che meglio si adatta al loro "sistema produttivo" può essere quello previsto dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti per le istituzioni senza scopo di lucro.

Il sistema contabile dovrebbe consentire la rilevazione dei costi per centri di costo e voci di spesa, di monitorare costantemente l'andamento delle rimesse contributive da parte dell'INPS e dei costi per le attività formative, gestionali e propedeutiche, avendo sempre presente che, stante la natura di ente senza scopo di lucro dei FPI, i costi sono vincolati all'andamento degli incassi.

Il bilancio al fine di assolvere alle sue funzioni di comunicazione verso i diversi stakeholders, si compone di uno stato patrimoniale, di un conto economico (o rendiconto sulla gestione), di un rendiconto finanziario, di una nota integrativa e di una relazione di missione.

Il controllo esterno fa riferimento alla funzione svolta per un verso dal collegio dei revisori dei conti e, per l'altro verso, alla funzione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che controlla i FPI sia in modo diretto, sia in modo indiretto designando il presidente dell'organo sindacale di controllo.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali svolge la sua attività diretta di controllo sin dalla fase di avvio dei FPI approvandone lo statuto ed il piano operativo di attività (documento necessario per ottenere l'autorizzazione ad operare come fondo interprofessionale). Esso prosegue nella sua attività di vigilanza e controllo, con la raccolta periodica (semestrale) dei report di monitoraggio fisico ed economico (Circolare Mini-

stero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 02/04/2004 su linee guida del sistema di monitoraggio dei FPI), e con le verifiche, rendicontative e procedurali svolte direttamente, oppure per il tramite di società di revisione allo scopo incaricate.

Alcuni FPI, infine, pur non essendo previsto dall'ordinamento vigente, hanno affidato ad una società di revisione la funzione di certificazione del bilancio. Questa decisione si inserisce nel solco delle considerazioni fatte in premessa circa l'esigenza di configurare impianti di controllo volti a garantire la trasparenza della gestione dei fondi. L'adozione di questa soluzione va valutata anche negli effetti positivi di alleggerimento delle funzioni di controllo del collegio dei revisori dei conti. Il dettato normativo della riforma sul diritto societario (l. n. 366/2001 e s.m.) attribuisce alle società di revisione il controllo contabile in senso stretto, mentre al collegio dei revisori dei conti il controllo amministrativo e di gestione.

La pubblica amministrazione vigilante sul punto precisa che la scelta di avvalersi di una società di revisione, "... non potrà esimere il presidente del collegio dei revisori dei conti dall'esprimere, in seno all'organo di controllo, tutti i controlli e le verifiche anche contabili necessarie per l'espletamento dell'incarico fiduciario ricevuto in forza delle norme che regolano l'esercizio del potere di vigilanza da parte di questa amministrazione".

Il collegio dei revisori dei conti, stante la suddivisione nelle tre aree di controllo sopra indicate, è presente contemporaneamente sia nel controllo societario, sia nel controllo esterno. Se questa compresenza è, però, connaturata con la struttura dei FPI e con le funzioni attribuite all'organo sindacale, meno prevedibile è la condivisione della funzione di controllo contabile con la società di revisione. Questo aspetto del sistema esterno dei controlli nei FPI ove operano le società di revisione, va visto nella prospettiva della mancanza di chiarezza nell'assegnare funzioni e responsabilità, oltre che nella prospettiva di inefficienze e costi (per controlli ridondanti) classificabili nella categoria, soggetta a contingentamento in base al d.i. n. 307/2009, delle spese di gestione.

I FPI attualmente presenti nel panorama nazionale sono 21, molti di più di quanto si poteva ipotizzare durante il lungo periodo di gestazione di questi enti bilaterali. Le ragioni della diffusione dei FPI sono numerose, ma in questo contesto si evidenziano quelle riconducibili ad una (i) evoluzione delle relazioni sindacali verso modelli più partecipativi e meno



conflittuali, (ii) all'affermarsi di un nuovo sistema di welfare che prevede il coinvolgimento di formazioni sociali organizzate alle quali lo Stato demanda alcune funzioni di previdenza ed assistenza, stante anche l'insostenibilità patrimoniale e finanziaria di sistemi basati esclusivamente su risorse pubbliche, (iii) alla tematica della formazione professionale particolarmente congeniale alle parti sociali, (iv) alla crisi dei modelli di rappresentanza sindacale incapaci di interpretare le numerose e variate istanze provenienti dalle imprese e lavoratori, (v) alla frammentazione delle associazioni sindacali ed alla affermazione di sigle (sindacali) sino a qualche anno fa poco note nel sistema di relazioni industriali.

L'urgenza di definire procedure e regole condivise specifiche per il mondo dei FPI si palesa prendendo in considerazione alcuni dati forniti dall'ISFOL nel "XIII rapporto sulla formazione continua – annualità 2011-2012": nel solo biennio preso in esame i FPI hanno messo a bando risorse per 550 milioni di euro, e dal 2004 ad oggi le risorse complessivamente stanziare negli avvisi pubblici sono più di 2 miliardi di euro (a fronte di rimesse da parte dell'INPS nello stesso periodo per complessivi 2,9 miliardi di euro). Nel periodo compreso tra gennaio 2011 e giugno 2012 i FPI hanno approvato 29.700 piani formativi articolati in 166.000 iniziative che hanno coinvolto oltre 2 milioni e 300 mila partecipanti e più di 61.000 imprese.

In aggiunta a questi numeri che forniscono una chiara dimensione del fenomeno FPI, le ultime disposizioni normative hanno provveduto ad estendere a tutto il 2013 le misure adottate a partire dal 2009 per fronteggiare la crisi economica, in deroga alla normativa vigente. La prima disposizione, contenuta nella Legge n. 220 del 13 dicembre 2010 (Legge di stabilità 2011), ha ribadito quanto già sancito dalla finanziaria 2010, prevedendo la possibilità per i Fondi di concorrere al trattamento delle indennità per i lavoratori in cassa integrazione e in mobilità, entro determinati limiti e per i soli lavoratori delle imprese aderenti. Nella stessa disposizione si prevedeva inoltre l'estensione degli interventi in deroga a favore di apprendisti e collaboratori a progetto a rischio di perdita di lavoro. Tale disposizione relativa ai target è stata confermata in un secondo provvedimento (definito nell'art. 10 della Legge n. 148 del 14 settembre 2011, che consente in tal modo ai FPI di finanziare, in modo permanente, i piani che possono coinvolgere lavoratori con contratti di apprendistato e con contratto a progetto) ed in un terzo provvedimento (legge di stabilità per il 2013, ovvero L. 228/2012).

“Last but not least” la novella dell’art. 3, c. 13, l. n. 92 del 28 giugno 2012, prevede che nel quadro dei costituenti fondi di solidarietà per l’integrazione del reddito in costanza di rapporto di lavoro, le parti sociali possano far confluire anche l’eventuale FPI istituito dalle medesime parti firmatarie ai sensi dell’art. 118, l. n. 388/2000 e successive modificazioni (M. Magnani, M. Tiraboschi - “L’intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà” - La nuova riforma del lavoro, ed. Giuffè, 2012, 372 e succ.), con conseguente trasferimento delle risorse.

Di fronte a questo quadro, sorprende che il legislatore, direttamente o per il tramite del Ministero competente, non abbia provveduto a definire un modello di corporate governance, oppure di fornire un sistema di regole condivise ad essi specificatamente dedicato, di tipo amministrativo, contabile e di bilancio.

Il modello di governance, o meglio di corporate governance, potrebbe essere mutuato dai modelli previsti per le società quotate in borsa ed introdotti dalla riforma del diritto societario con il d.lsg. n. 6/2003. Quest’ultimo prevede il modello tradizionale, quello monistico e quello dualistico. Di seguito se ne fornisce una breve descrizione.

Il modello tradizionale – ad oggi ancora assolutamente dominante – prevede la ripartizione dei poteri di direzione e di controllo amministrativo tra il consiglio di amministrazione (che può essere anche organo monocratico) e il collegio dei revisori dei conti, nominati entrambi dall’assemblea degli azionisti. In questo senso si può parlare di modello dualistico orizzontale.

Il modello monistico si basa sull’attribuzione di tutti i poteri al consiglio di amministrazione, all’interno del quale le funzioni di vigilanza sono svolte precipuamente dai consiglieri non esecutivi e indipendenti.

Nel modello dualistico, l’assemblea nomina il consiglio di sorveglianza e quest’ultimo elegge il consiglio di gestione, con totale separazione dei componenti e delle funzioni.

Si può obiettare che, posta la pariteticità degli organi statuari (eccezione fatta per il collegio dei revisori dei conti), sia garantita la partecipazione dei soci (associazioni datorili e sindacali) e degli interessi da loro rappresentati e che non sia necessario apportare modifiche. Da più parti, però, questa esigenza è sentita considerato che i FPI sono una realtà nuova nel panorama nazionale (i primi iniziano ad ope-

rare nel 2003 con le dotazioni finanziarie di start up) ai quali sono stati affidati compiti prestigiosi, ma anche estremamente complessi ed impegnativi.

Il modello di corporate governance dovrebbe consentire una gestione trasparente di tutte le attività del FPI, ed anche fornire informazioni utili agli altri operatori pubblici e privati del mercato del lavoro per valutare e monitorare il lavoro svolto ed il raggiungimento dei fini istituzionali. Così l'attivazione di sistemi di verifica e controllo costanti ed in itinere a tutti i livelli, l'adozione di procedure di qualità, l'introduzione di codici etici e di modelli organizzativi e procedurali ispirati alla responsabilità sociale dell'impresa, sembrano essere dei passaggi obbligati nel futuro dei FPI.

Il legislatore, nel caso in cui decidesse di intervenire su questo tema, potrebbe però fornire, con la promulgazione di leggi e regolamenti, la "struttura ossea" necessaria per la direzione ed il controllo dei FPI, ma la "muscolatura" dovrebbe essere costituita da un insieme di regole e di procedure di comportamento e di buona amministrazione che fondano la propria efficacia più sulla diffusione di modelli culturali di riferimento condivisi, che su sanzioni giuridiche applicate dai giudici.

È il tema dell'autodisciplina che può essere definita come un sistema di regole che nasce dal mercato (nel nostro caso il mercato del lavoro) e diretto principalmente ai FPI, volto a favorire pratiche corrette, trasparenti ed efficaci, ad agevolare i controlli esterni (non solo il Ministero del lavoro ed il presidente del collegio dei revisori dei conti, ma anche la società di revisione) e a fornire adeguati strumenti di valutazione ai datori di lavoro che vi aderiscono ed ai lavoratori loro dipendenti.

Proseguendo sul tema dei controlli, i principi a cui le parti sociali dovrebbero ispirarsi sono quelli dell'integrità dei soggetti e della trasparenza nell'azione e nell'informazione (P. Fiorentino - "Il sistema di governance dei fondi interprofessionali tra Stato e mercato" - Il Sole 24 ore, 2006).

L'integrità dei soggetti che operano nell'ente è un valore imprescindibile per l'agire virtuoso; non una semplice dichiarazione d'intenti, ma deve permeare le loro azioni e comportamenti che, per questa ragione, vano monitorati costantemente.

L'altro valore è la trasparenza, che non deve essere riferita esclusivamente all'informazione finanziaria, ma deve essere un riferimento per ogni azione e obiettivo dell'organizzazione.

## *2. I fondi paritetici interprofessionali*

L'intero impianto di controllo va costruito sulla presenza e salvaguardia di questi valori, che sono interni ed esterni all'organizzazione: è fondamentale in tal senso il ruolo svolto dagli organi sociali di gestione e controllo, come quello del revisore contabile esterno, della Pubblica amministrazione o delle parti sociali.

3. Le questioni aperte:  
natura privata o natura pubblica  
delle risorse e regolamenti  
comunitari sugli aiuti di Stato



Sin dalla loro istituzione i FPI hanno alimentato il dibattito su tematiche quali la loro legittimità costituzionale, la loro natura soggettiva privata o pubblica, la natura del contributo dello 0,30% e l'applicabilità, o meno, ai finanziamenti erogati per la formazione, della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato.

È però sul tema della natura del contributo dello 0,30% che si è espresso di recente il Consiglio di Stato con il parere n. 1095 del 14/12/2011, elaborato in seguito all'interpello presentato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sull'applicabilità ai FPI dell'art. 6, c. 2, del d.l. n. 78/2010 secondo cui la "partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazioni o di enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previste dalla normativa vigente; qualora siano già stati previsti gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera".

Posto che la finalità di questa norma è quella di ridurre la spesa pubblica, la sua applicazione ai FPI non produrrebbe l'effetto atteso, in quanto il contributo dello 0,30% che alimenta i FPI pur ipotizzandolo come assimilabile ai contributi a carico delle finanze pubbliche, non causerebbe variazioni nei saldi strutturali di finanza pubblica, dal momento che i risparmi che ne deriverebbero rimarrebbero comunque nella disponibilità dei FPI.

La risposta del Consiglio di Stato a questo quesito ha una duplice valenza: da un lato seleziona la cornice ordinamentale da applicare ai FPI, fornendo ulteriori elementi a sostegno di quella parte della giurisprudenza che li considera soggetti di natura privatistica, in contrapposizione a quella parte della giurisprudenza che li considera, invece, soggetti di natura pubblicistica; dall'altro lato fornisce indicazioni utili in merito al rapporto tra mutualità/solidarietà delle prestazioni erogate dai FPI e l'applicabilità della regolamentazione comunitaria sugli aiuti di Stato alle imprese. Ebbene, il tema è individuare quale dei seguenti profili si distingue maggiormente: (i) il profilo pubblicistico della fase impositiva ed esecutiva del prelievo contributivo, oppure (ii) il profilo privatistico della disponibilità delle risorse e della gestione del fondo, stante la natura volontaria di adesione al FPI da parte del datore di lavoro (M. Faioli - "Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e inapplicabilità dell'art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010" - *Massimari di giurisprudenza del lavoro*, 2012, 5, 395).

Per poter proseguire nell'analisi è necessario verificare le modalità di approvvigionamento dei FPI e se essi ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche.

I contributi che alimentano i FPI rappresentano una prestazione patrimoniale imposta, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione (M. Faioli - "Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e inapplicabilità dell'art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010" - *Massimari di giurisprudenza del lavoro*, 2012, 5, 395, p. 396), stante la novella dell'art. 118, l. 388/2000 che stabilisce l'obbligo a versare la contribuzione all'INPS, oltre a prevedere l'attivazione delle procedure di riscossione forzata e conseguenti sanzioni pecuniarie in caso di omesso versamento. Da qui un primo assunto: l'adesione ai fondi è volontaria, ma la contribuzione al sistema della formazione continua è obbligatoria. Infatti, gli aspetti della obbligatorietà del contributo e delle procedure di recupero forzoso dei mancati versamenti, non appaiono sufficienti a far vacillare la tesi della natura privata della contribuzione considerato che il diritto soggettivo perfetto del datore di lavoro di aderire o meno ad un FPI lo attribuisce lo stabilisce la normativa istitutrice dei FPI.

In questo contesto, l'INPS svolge il ruolo di agente di riscossione e di conservazione delle risorse che potranno essere destinate a finanziare i FPI, oppure direttamente le istituzioni pubbliche demandate dal legislatore ad operare nella formazione professionale continua.



In base al dettato della norma istitutrice dei FPI, si potrebbe intendere che essi sono creditori nei confronti dei datori di lavoro che li hanno scelti e che la riscossione forzata e le sanzioni dovute a seguito di omissioni di pagamento, pur essendo gestite dall'INPS, sono a vantaggio dei FPI, tant'è che le somme così recuperate vengono ad essi stornate al netto delle spese di erogazione del servizio.

Le considerazioni che precedono, non interferiscono sull'origine della contribuzione dello 0,30%, la cui genesi è molto antecedente all'avvento dei FPI ed è una tappa nel percorso seguito dal nostro Paese per consentire alle imprese italiane di accedere alle risorse del Fondo Sociale Europeo mediante il cofinanziamento privato garantito dalla riscossione della maggiorazione contributiva giustappunto dello 0,30%.

Nel disegno del legislatore l'indennità per la disoccupazione involontaria è garanzia per il cofinanziamento privato (indipendentemente dalle mutate finalità iniziali della legge n. 845 del 1978 a seguito delle novità introdotte dalla legge n. 236 del 19 luglio 1993, e dalla mutata ripartizione e destinazione delle risorse raccolte a seguito delle novità introdotte dalla legge n. 196 del 24 giugno 1997 e dalla legge n. 388 del 23 dicembre 2000) va dotata della natura di contributo obbligatorio, al quale, quindi, il datore di lavoro non si può sottrarre, tanto più che in caso di mancato versamento il soggetto incaricato dell'esazione, l'INPS, eserciterà i poteri sanzionatori e di recupero forzoso del tributo.

Questo aspetto tutt'oggi permane nella cornice regolamentare che sostiene i FPI ed è stato più volte indicato come elemento di attrazione di questi organismi bilaterali paritetici, frutto dell'autonomia collettiva, nella sfera pubblicistica contribuendo ad alimentare i dubbi sulla natura non tanto della prestazione, ovvero erogazione di finanziamenti a piani e progetti formativi (G. Proia - "I fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive" - ADL, 2006, 2), che si riconosce essere di tipo previdenziale in forza dell'interesse generale sostenuto, quanto piuttosto sulla natura pubblicistica degli stessi.

Il parere del Consiglio di Stato n. 1095/2011 sviluppa il ragionamento a sostegno della inapplicabilità del d.l. 78/2010, e quindi della natura privata della contribuzione, sulla base che (i) la contribuzione dello 0,30% è obbligatoria, ma l'adesione ai FPI è libera, (ii) la contribuzione non determina variazioni nei saldi strutturali di finanza pubblica e quindi non può essere qualificata come contribuzione a suo carico, (iii) i contributi

sono destinati dai FPI ai datori di lavoro aderenti per le sole finalità istituzionali, (iv) le sanzioni in caso di inadempimento vanno ad alimentare le risorse patrimoniale in dotazione ai FPI, (vi) le modalità organizzative, di gestione e destinazione delle risorse sono di tipo privatistico (M. Faioli - "Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e inapplicabilità dell'art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010" - *Massimari di giurisprudenza del lavoro*, 2012, 5, 395).

In breve, la tesi a sostegno della natura pubblica della contribuzione, insiste sui seguenti aspetti: obbligatorietà della contribuzione relativa all'assicurazione contro la disoccupazione involontaria (art. 12 della legge n. 60 del 3 giugno 1975); applicazioni di sanzioni in caso di omesso versamento in base al disposto dell'art. 118, comma 8, legge n. 388/2000. In questo quadro sembra però che la volontà del legislatore, con il rinvio al regime sanzionatorio in caso di omesso versamento contributivo, non sia quella di targare come pubblici i contributi indirizzati ai FPI, quanto piuttosto di ribadire, attraverso il coinvolgimento dell'agente di riscossione INPS, che l'adesione ad un FPI non comporta agevolazioni o sanzioni minori rispetto a coloro i quali non esprimano la volontà di aderire ad uno qualsiasi dei FPI; sul ruolo dell'INPS, non solo agente di riscossione e trasferimento della contribuzione integrativa, ma di soggetto che disciplina le modalità di adesione ai FPI e le modalità di trasferimento delle risorse (art. 118, comma 3, legge n. 388/2000).

In particolare, il dibattito che si è sviluppato su quest'ultimo aspetto ha evidenziato che il compito principale dell'INPS è esigere il contributo. Successivamente a questo compito principale sono stati collegati dei compiti accessori quali ad esempio definire le modalità tecnico operative di adesione ai FPI e di trasferimento (così detta portabilità tra fondi) delle risorse.

Si considera che sgomberare il campo dal dubbio circa la natura privatistica del contributo probabilmente condurrebbe ad una ridefinizione del sistema dei controlli oggi esistente sui FPI e priverebbe di fondamento le argomentazioni a sostegno dell'applicazione dei regolamenti comunitari in materia di aiuti di Stato.

Nonostante i recenti pronunciamenti del Consiglio di Stato con il parere n. 1095/2011 in merito alla inapplicabilità dell'art. 6, comma 2, d.l. n. 78 del 31 maggio 2010 (vedi M. Faioli - "Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e inapplicabilità dell'art. 6, co. 2, d.l.

n. 78/2010” - Massimari di giurisprudenza del lavoro, 2012, 5, 395 p. 4019), che in parte contraddice quanto detto nel precedente parere n. 2957 del 30 giugno 2004 (si veda sull’argomento M. Faioli - “Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e inapplicabilità dell’art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010” - Massimari di giurisprudenza del lavoro, 2012, 5, 395), le cui argomentazioni propendono inequivocabilmente per la natura privata del contributo dello 0,30, il Ministero vigilante sui FPI, probabilmente a seguito anche dell’inerzia del legislatore, non ha provveduto ad individuare, almeno sino ad oggi, modalità e schemi differenti di verifica e controllo dell’operato svolto dai FPI.

Le direttrici lungo le quali, in effetti, gli amministratori e i vari organi di controllo (di primo e di secondo livello) si muovono nello svolgimento delle rispettive funzioni, sono quelle tracciate dalle Circolari emesse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all’indomani dell’avvio dei primi FPI e che, in origine, erano state redatte per l’utilizzo delle risorse di start up, ovvero di una dotazione finanziaria iniziale attribuita dal legislatore e non derivante dalle rimesse contributive effetto diretto della volontà di adesione del datore di lavoro ai FPI.

La Circolare n. 36 del 18 novembre 2003 individua le categorie di spesa ammissibili e disciplina la materia dei controlli pertinenti al Fondo e di quelli pertinenti al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Si riflette sulla questione ancora oggi la prudente decisione presa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che nel d.m. n. 148 del 24 giugno 2003 rinviava, ai fini della ammissibilità dei costi sostenuti dai FPI nello svolgimento della loro attività istituzionale, al “rispetto dei termini e dei criteri stabiliti dal Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell’Economia delle Finanze del 23/04/03, nonché nel rispetto delle regole comunitarie in materia di aiuti di Stato (Regolamento della C.E. n. 68/2001 e n. 69/2001)”.

L’agire dei FPI anche nell’utilizzo delle risorse a regime, si rifà al dettato delle Circolari del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sopra indicate e conseguente i contributi erogati ad imprese e lavoratori per la realizzazione di piani e progetti di formazione continua sono soggetti ai regolamenti comunitari vigenti in materia di aiuti di Stato.

Si potrebbe, invero, configurare un intervento del giudice europeo su questo tema, non essendo più sufficiente il riferimento alla giurisprudenza che promuove l’aspetto solidaristico dell’azione dei FPI, piuttosto che

a quella parte della giurisprudenza, invece, che ne premia la concorrenza. In effetti, il tema più rilevante sul quale individuare una soluzione attiene alla selettività dell'aiuto, nel senso che, stante la libertà di adesione del datore di lavoro che sceglie tra ventuno FPI, "il FPI finanzia la formazione del datore di lavoro aderente sulla base di un avviso pubblico che è preceduto da un contratto collettivo" (M. Faioli - "Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e inapplicabilità dell'art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010" - *Massimari di giurisprudenza del lavoro*, 2012, 5, 395).

In conclusione, la natura dei FPI è, dunque, ambivalente: sul piano del finanziamento prevale la natura pubblicistica, sia pure considerando le ripercussioni che una tale conclusione comporta; sul piano della costituzione prevale la natura giuridica privata, secondo una lettura che tenga conto, da un lato, del complessivo quadro normativo e delle finalità perseguite dal legislatore, dall'altro.

È in questo contesto che si auspica che le parti sociali, con la promozione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riorganizzino il sistema dei FPI, enfatizzando gli aspetti qualitativi del modello esistente, e valutando (i) la produzione di regole comuni su procedure, principi contabili, bilanci, modelli di governare, oltre che la (ii) praticabilità di soluzioni che valorizzando ulteriormente il ruolo della contrattazione collettiva e delle istituzioni bilaterali, riconoscendo la natura privata al finanziamento dei FPI riducendo sia il peso della disciplina e dell'intervento pubblici, sia, conseguentemente, la complessità dell'intreccio tra normativa statale, normativa regionale e normativa comunitaria.

## Bibliografia



- G.G. BALANDI - *“Governance e diritto del lavoro” - Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, 2011, 4*
- OTTAVIO CALEO - *“La responsabilità patrimoniale degli enti bilaterali: amministratori, mala gestio e protezione dei terzi - in “Indagine sulla bilateralità nel terziario” a cura di M. Faioli - Giapichelli Editore, 2010*
- CARMELO CARAVELLA - *“Portabilità e ddl lavoro, i rischi per i fondi interprofessionali” del 12/06/2012 in <http://www.rassegna.it>*
- B. CARUSO - *Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro - Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali 113, 2007, 1*
- GIAN PRIMO CELLA – *“Governance europea, rappresentanza democratica, relazioni pluralistiche, Università Studi di Milano, Working Papers del Dipartimento Studi Sociali e Politici, 16/2003*
- M. CORTI - *“I fondi interprofessionali per la formazione continua: il caso del Fond.E.R. - OLIR, 2006 p. 10*
- G. CROCE - *Aspetti strutturali dei mercati del lavoro e formazione dei lavoratori - F. Angeli, 2008*
- EUGENIO DELLA VALLE - *“Bilateralità e fiscalità” - in “Indagine sulla bilateralità nel terziario” a cura di M. Faioli - Giapichelli Editore, 2010*
- E. DELLA TORRE, S. DI PALMA, L. SOLARI - *“Governance e bilateralità*

- nel sistema italiano di formazione continua. Il caso del settore metalmeccanico* - Polis, 2012, 4
- M. FAIOLI - *"Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e inapplicabilità dell'art. 6, co. 2, d.l. n. 78/2010"* - *Massimari di giurisprudenza del lavoro*, 2012, 5
- P. FIORENTINO - *"Il sistema di governance dei fondi interprofessionali tra Stato e mercato"* - *Il Sole 24 ore*, 2006
- MARCO LAI - *"Appunti sulla bilateralità"* - DRI, 2006, 4
- LEONARDI S. - *"Gli enti bilaterali tra autonomia e sostegno normativo"* - *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 103, 2004, 3
- FRANCESCO LISO - *"Brevi note sull'art. 19 del recente decreto legge 185 intervenuto sulla materia degli ammortizzatori sociali"*, *Working Paper Adapt*, 68/2008
- M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI - *"L'intervento sui fondi interprofessionali per la formazione continua. I nuovi fondi di solidarietà"* - *La nuova riforma del lavoro*, ed. Giuffè, 2012, 372 e succ.
- M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P. A. VARESI - *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 113.* - Giapichelli Editore, 2008
- V. NAPOLI - *"I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello legislativo e tendenze della prassi applicativa"*, p. 7
- D. NOBILI - *Lo sviluppo di elementi di concorrenzialità tra i fondi paritetici interprofessionali in Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rapporto 2005 sulla formazione continua*, 127
- G. PROIA - *"I fondi interprofessionali per la formazione continua: natura, problemi, prospettive"* - ADL, 2006, 2
- P. RAINERI, M. TIRABOSCHI - *"L'evoluzione della bilateralità nel terziario globale"*, EBINTER
- SQUEGLIA M. - *"Contribuzione dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e ricorso all'art. 6 comma 2 D.L. NR. 78 del 2010"* - DRI, 2012
- A. TURSI, BESSONE - *"La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica"* - Giuffrè Editore, 2011



ANTONIO VALLEBONA - *“Gli enti bilaterali: un seme di speranza da salvaguardare”* - DRI, 2006, 4

PIER ANTONIO VARESI - *“I fondi interprofessionali per la formazione continua: le principali tappe nella costruzione del sistema”*



## Riferimenti normativi



LEGGE N. 160 DEL 3 GIUGNO 1975, ART. 12.

LEGGE N. 845 DEL 21 DICEMBRE 1978, ART. 25.

PROTOCOLLO D'INTESA TRA GOVERNO E PARTI SOCIALI DEL 23 LUGLIO 1993.

DECRETO LEGGE N. 148 DEL 20 MAGGIO 1993, ART. 9, COMMA 5, CONVERTITO  
CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE N. 236 DEL 19 LUGLIO 1993.

CIRCOLARE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI N.  
174/1996.

PROTOCOLLO D'INTESA TRA GOVERNO E PARTI SOCIALI DEL 24 SETTEMBRE 1996  
– ACCORDO PER IL LAVORO.

LEGGE N. 196 DEL 24 GIUGNO 1997, ART. 17 - RIORDINO DELLA FORMAZIONE  
PROFESSIONALE.

CIRCOLARE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI N.  
37/1998.

ORDINANZA CORTE DEI CONTI DEL 22 SETTEMBRE 1999.

LEGGE N. 53 DELL' 8 MARZO 2000, ARTT. 5 E 6.

CIRCOLARE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI N.  
30/2000.

CIRCOLARE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI N. 57/2000  
DEL 31 LUGLIO 2000.

LEGGE N. 388 DEL 23 DICEMBRE 2000, ART. 118.

REGOLAMENTO CE N. 68/2001, DELLA COMMISSIONE DEL 12 GENNAIO 2001, RELATIVO ALL'APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 87 E 88 DEL TRATTATO CE AGLI AIUTI DESTINATI ALLA FORMAZIONE.

ORDINANZA CORTE COSTITUZIONALE DEL 23 MARZO 2001, N. 77.

ORDINANZA CORTE DEI CONTI DEL 16 MAGGIO 2001.

ORDINANZA CORTE COSTITUZIONE DEL 24 APRILE 2002, N. 144.

LEGGE N. 289 DEL 27 DICEMBRE 2002, ART. 48.

DECRETO LEGISLATIVO N. 6 DEL 17 GENNAIO 2003.

CIRCOLARE INPS N. 71 DEL 2 APRILE 2003.

CIRCOLARE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI N. 11/2003 DEL 7 APRILE 2003.

RACC. 6 MAGGIO 2003, N. 2003/361/CE – RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA RELATIVA ALLA DEFINIZIONE DELLE MICRO IMPRESE, PICCOLE E MEDIE IMPRESE.

DECRETO MINISTERIALE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 28 OTTOBRE 2003; D.M. 21 LUGLIO 2003.

DECRETO LEGISLATIVO N. 276 DEL 2003, ART. 12, C. 4.

CIRCOLARE MINISTERO DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI N. 36/2003 DEL 18 NOVEMBRE 2003.

CIRCOLARE MINISTERO DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI N. 41/2003 DEL 5 DICEMBRE 2003.

DECRETO DIRETTORIALE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI DEL 22 SETTEMBRE 2004, N. 243.

LEGGE N. 311 DEL 30 DICEMBRE 2004, ART. 1, C. 151 E 156.

ORDINANZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE DEL 13 GENNAIO 2005, N. 51.

DECRETO LEGGE N. 35 DEL 2005, ART. 13, CONVERTITO IN LEGGE N. 80 DEL 2005.

REGIONE TOSCANA, DECRETO REGIONALE N. 1271/2007.

LEGGE N. 296 DEL 27 DICEMBRE 2006 ART. 1, C. 1156 (FINANZIARIA 2007).

LEGGE N. 244 DEL 24 DICEMBRE 2007, ART. 2, C. 526-530 (FINANZIARIA 2008).

DECRETO LEGGE N. 118 DEL 30 MAGGIO 2008, CONVERTITO IN LEGGE N. 2 DEL 28 GENNAIO 2009.

REGOLAMENTO CE N. 800/2008, DELLA COMMISSIONE DEL 6 AGOSTO 2008 CHE DICHIARA ALCUNE CATEGORIE DI AIUTI COMPATIBILI CON IL MERCATO COMUNE IN APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 87 E 88 DEL TRATTATO (REGOLAMENTO GENERALE DI ESENZIONE PER CATEGORIA).

DECRETO LEGGE N. 185 DEL 29 DICEMBRE 2008, ART. 19, C. 7 BIS, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE N. 2 DEL 28 GENNAIO 2009.

CIRCOLARE INPS N. 107 DEL 1 OTTOBRE 2009.

DECRETO LEGGE N. 185 DEL 29 NOVEMBRE 2009, ART. 19, C. 7.

DECRETO INTERMINISTERIALE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI N. 307 DEL 17 DICEMBRE 2009.

INTESA TRA GOVERNO, REGIONI, PROVINCIE AUTONOME E PARTI SOCIALI - LINEE GUIDA PER LA FORMAZIONE NEL 2010, DEL 17 FEBBRAIO 2010.

DECRETO LEGGE N. 78 DEL 31 MAGGIO 2010, ART. 6, C. 2.

LEGGE N. 220 DEL 13 DICEMBRE 2010 (LEGGE DI STABILITÀ 2011).

INTERPELLO DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI N. 7/2011 DEL 3 MARZO 2011.

ACCORDO STATO – REGIONI DEL 20 APRILE 2011 SU “FINANZIAMENTO DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA 2011-2012”.

REGIONE LOMBARDIA, DECRETO N. 3991/2011.

DECRETO LEGISLATIVO N. 167 DEL 14 SETTEMBRE 2011.

LEGGE N. 148 DEL 14 SETTEMBRE 2011, ART. 10.

PARERE N. 1095/2011 DEL CONSIGLIO DI STATO, ADUNANZA DELLA COMMISSIONE SPECIALE DEL 14 DICEMBRE 2011.

CODICE DI AUTODISCIPLINA DELLA BORSA ITALIANA – COMITATO PER LA CORPORATE GOVERNANCE, DICEMBRE 2011.

ISFOL - “XII RAPPORTO SULLA FORMAZIONE CONTINUA – ANNUALITÀ 2011-2012”, GENNAIO 2012.

ISFOL - “XIII RAPPORTO SULLA FORMAZIONE CONTINUA – ANNUALITÀ 2011-2012”, DICEMBRE 2012.

REGIONE EMILIA ROMAGNA, DELIBERA DI GR N. 413/2012.

LEGGE N. 92 DEL 28 GIUGNO 2012, ART. 3, C. 13.











**Ente Bilaterale Nazionale Terziario**