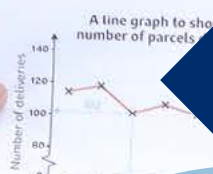


32



QUADERNI UNSiC

**La natura giuridica dei fondi
interprofessionali tra autonomia privata,
funzione pubblica e controllo pubblico**

Giuseppe Mosa



**La natura giuridica dei fondi
interprofessionali tra autonomia privata,
funzione pubblica e controllo pubblico**

Giuseppe Mosa

Abstract

Il contributo affronta il tema della natura giuridica dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, istituiti dall'art. 118 della legge n. 388 del 2000. Muovendo dall'analisi della disciplina normativa, delle modalità di finanziamento e del sistema di vigilanza ministeriale, l'indagine ricostruisce l'evoluzione della nozione di ente pubblico nel diritto costituzionale, amministrativo ed europeo, evidenziando il progressivo superamento del criterio soggettivo a favore di una concezione funzionale della pubblicità. Attraverso l'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di Giustizia dell'Unione europea, del Consiglio di Stato, del TAR Lazio e della Corte dei conti, nonché degli orientamenti dell'ANAC e dell'AGCM, il lavoro dimostra come i fondi interprofessionali costituiscano soggetti formalmente privati ma stabilmente inseriti nel perseguimento di finalità di interesse generale. L'articolo approfondisce la qualificazione dei fondi quali organismi di diritto pubblico ai fini della disciplina dei contratti pubblici e ne analizza la possibile riconducibilità alla categoria degli enti di diritto privato in controllo pubblico. Particolare attenzione è dedicata alla natura pubblicistica delle risorse derivanti dalla contribuzione obbligatoria dello 0,30%, al rapporto di servizio instaurato dai beneficiari dei finanziamenti e ai profili di responsabilità amministrativo-contabile. Nella parte conclusiva si propone una ricostruzione dei fondi interprofessionali come enti privati di amministrazione funzionale, collocati al crocevia tra autonomia collettiva, amministrazione collaborativa e perseguimento dell'interesse generale, quali espressioni paradigmatiche delle più recenti trasformazioni del diritto amministrativo contemporaneo.

This article examines the legal nature of Interprofessional Joint Funds for Continuing Training (Fondi Paritetici Interprofessionali), established pursuant to Article 118 of Law No. 388/2000. Starting from an analysis of the regulatory framework, funding mechanisms, and ministerial supervisory powers, the study reconstructs the evolution of the concept of public entity within constitutional, administrative, and European Union law, highlighting the gradual shift from a formal, subject-based approach toward a functional conception of publicness. Through an examination of the case law of the Italian Constitutional Court, the Court of Justice of the European Union, the Council of State, the Regional Administrative Court of Lazio, and the Court of Auditors, as well as the positions adopted by the National Anti-Corruption Authority (ANAC) and the Italian Competition Authority (AGCM), the article demonstrates that Interprofessional Funds are formally private entities that are nonetheless permanently involved in the pursuit of public-interest objectives. The paper analyses their qualification as bodies governed by public law for the purposes of public procurement legislation and explores their possible classification as private-law entities under public control. Particular attention is devoted to the public-law nature of the resources derived from the mandatory 0.30% training contribution, the service relationship established between beneficiaries and the public system, and the related forms of administrative and accounting liability. In its concluding section, the article proposes a reconstruction of Interprofessional Funds as private entities exercising functional administrative activity, situated at the intersection of collective autonomy, collaborative governance, and the pursuit of the public interest. Their experience is ultimately interpreted as a paradigmatic expression of the ongoing transformation of contemporary administrative law toward increasingly polycentric and cooperative models of governance.

INDICE

1.	Introduzione	9
2.	I fondi interprofessionali nel sistema delle politiche attive del lavoro	9
3.	La natura delle risorse finanziarie e il contributo dello 0,30%	10
4.	Il sistema di vigilanza ministeriale e la progressiva pubblicizzazione della funzione	11
5.	La crisi della nozione tradizionale di ente pubblico	12
5.1.	La sentenza n. 396 del 1988 della Corte costituzionale e il superamento della pubblicizzazione generalizzata	12
5.2.	Le sentenze n. 326 del 2008 e n. 236 del 2013: il criterio funzionale	13
6.	L'influenza del diritto dell'Unione europea e la nascita della nozione funzionale di organismo di diritto pubblico	13
6.1.	Gli articoli 14, 106, 107, 288 e 345 del TFUE	14
6.2.	Il Protocollo n. 26 e i servizi di interesse generale	15
6.3.	La Direttiva 2014/24/UE e la centralità dell'organismo di diritto pubblico	15
6.4.	La sentenza BFI Holding (C-360/96)	16
6.5.	La sentenza Mannesmann Anlagenbau (C-44/96)	16
6.6.	Le ricadute sul tema dei fondi interprofessionali	16
7.	La giurisprudenza amministrativa sui fondi interprofessionali: dalla funzione pubblica alla qualificazione come organismo di diritto pubblico	17
7.1.	La sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015: la svolta interpretativa	17
7.2.	La sentenza del TAR Lazio n. 1590 del 2017: la sistematizzazione degli indici pubblicistici	18
7.3.	La sentenza del TAR Lazio n. 958 del 2020: il consolidamento definitivo dell'indirizzo	19
7.4.	La sintesi dell'elaborazione giurisprudenziale	20
8.	Organismo di diritto pubblico e fondi interprofessionali: una qualificazione inevitabile?	20
8.1.	Il perseguimento di bisogni di interesse generale	21
8.2.	La personalità giuridica e l'autonomia organizzativa	22
8.3.	Il finanziamento pubblico e il controllo pubblico	22

8.4.	La circolare ministeriale n. 10 del 2016 e il recepimento dell'orientamento giurisprudenziale	23
8.5.	Una qualificazione ormai difficilmente contestabile	23
9.	Dall'organismo di diritto pubblico all'ente di diritto privato in controllo pubblico: gli orientamenti ANAC e la nuova frontiera della qualificazione giuridica dei fondi interprofessionali	24
9.1.	L'articolo 22 del d.lgs. n. 33 del 2013 e la nascita della categoria degli enti privati in controllo pubblico	24
9.2.	Il d.lgs. n. 39 del 2013 e la logica della prevenzione della corruzione	25
9.3.	La nota ANAC del 15 gennaio 2016: il recepimento della sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015	25
9.4.	La delibera ANAC n. 1134 del 2017: trasparenza e funzione amministrativa	26
9.5.	L'atto del Presidente ANAC del 17 maggio 2023: il requisito funzionale e il requisito di governance	26
9.6.	La convergenza tra organismo di diritto pubblico ed ente privato in controllo pubblico	27
9.7.	Una proposta ricostruttiva	28
10.	Le autorità indipendenti, la Corte dei conti e la definitiva emersione della natura pubblicistica delle risorse dei fondi interprofessionali	28
10.1.	Il parere AGCM AS1273 del 29 aprile 2016: concorrenza, trasparenza e predeterminazione dei criteri	29
10.2.	Le Linee Guida ministeriali del 2026 e la stabilizzazione della dimensione pubblicistica del sistema	29
10.3.	La giurisprudenza della Corte dei conti e la natura pubblicistica delle risorse	30
10.4.	Il rapporto di servizio dei beneficiari dei finanziamenti	30
10.5.	La responsabilità amministrativo-contabile e il danno erariale	31
10.6.	I fondi interprofessionali come segmento della finanza pubblica funzionale	31
11.	I fondi interprofessionali come paradigma dell'amministrazione collaborativa: autonomia collettiva, funzione pubblica e sussidiarietà organizzativa	32
11.1.	Dall'amministrazione autoritativa all'amministrazione policentrica	32
11.2.	L'articolo 118, quarto comma, della Costituzione e la sussidiarietà orizzontale	33
11.3.	Sussidiarietà, delegazione di funzioni e autonomia collettiva	33
11.4.	Le parti sociali come soggetti del costituzionalismo economico	34
11.5.	Formazione continua, lavoro e interesse generale	34
11.6.	La distinzione tra interesse collettivo e interesse pubblico	35

11.7.	Il rischio della privatizzazione opaca dell'interesse pubblico	35
11.8.	Amministrazione collaborativa e principio di responsabilità	36
11.9.	La tesi ricostruttiva: i fondi come enti privati di amministrazione funzionale	36
11.10.	Il valore paradigmatico dei fondi interprofessionali	37
12.	Conclusioni. Oltre la dicotomia pubblico-privato: i fondi interprofessionali come enti privati di amministrazione funzionale	38
12.1.	Prima tesi: i fondi interprofessionali non sono enti pubblici in senso tradizionale	40
12.2.	Seconda tesi: i fondi interprofessionali non sono neppure meri enti privati	40
12.3.	Terza tesi: i fondi sono organismi di diritto pubblico ai fini della disciplina dei contratti	40
12.4.	Quarta tesi: i fondi possono integrare la figura dell'ente di diritto privato in controllo pubblico	41
12.5.	Quinta tesi: i fondi costituiscono una nuova figura di ente privato di amministrazione funzionale	41
12.6.	Considerazioni finali	41

1. Introduzione

La qualificazione giuridica dei fondi paritetici interprofessionali costituisce uno dei temi più complessi e, al tempo stesso, più significativi dell'evoluzione contemporanea del diritto amministrativo e del diritto del lavoro. L'interrogativo circa la loro natura giuridica ha progressivamente assunto una rilevanza che travalica il mero interesse classificatorio, investendo questioni centrali quali l'applicabilità della disciplina dei contratti pubblici, la sottoposizione agli obblighi di trasparenza e prevenzione della corruzione, il regime dei controlli pubblici, la responsabilità amministrativo-contabile e, più in generale, la stessa configurazione dei rapporti tra autonomia privata e perseguimento dell'interesse generale. A oltre vent'anni dall'introduzione dei fondi nell'ordinamento italiano, il dibattito appare tutt'altro che concluso. La difficoltà deriva dal fatto che tali organismi sfuggono alle categorie tradizionali del diritto pubblico e del diritto privato. Essi nascono infatti dall'autonomia collettiva delle parti sociali, assumono forme organizzative privatistiche e mantengono una significativa autonomia gestionale; nello stesso tempo gestiscono risorse derivanti da una contribuzione obbligatoria prevista dalla legge, perseguono finalità di interesse generale costituzionalmente rilevanti e operano sotto un articolato sistema di autorizzazione, vigilanza e controllo ministeriale.

L'analisi della loro natura giuridica impone pertanto di confrontarsi con la più ampia evoluzione della nozione stessa di ente pubblico. La tradizionale concezione soggettiva dell'ente pubblico, fondata sulla sua istituzione legislativa e sulla sua appartenenza all'apparato amministrativo statale, è stata progressivamente sostituita da una prospettiva funzionale nella quale assumono rilievo la natura dell'attività esercitata, la provenienza delle risorse finanziarie, l'intensità del controllo pubblico e il perseguimento di interessi generali.

In questo quadro, i fondi interprofessionali si collocano come una figura paradigmatica di amministrazione collaborativa, rappresentando uno dei più avanzati esempi di integrazione tra autonomia collettiva e funzione pubblica.

La tesi che si intende sostenere nel presente contributo è che i fondi interprofessionali siano enti di diritto privato sul piano soggettivo e organizzativo, ma soggetti a un intenso regime pubblicistico sul piano funzionale. Essi costituiscono, più precisamente, moduli organizzativi privatistici mediante i quali l'ordinamento realizza compiti pubblici nel settore delle politiche attive del lavoro e della formazione continua.

Tale ricostruzione trova fondamento non soltanto nella disciplina legislativa nazionale, ma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, nella giurisprudenza amministrativa, negli orientamenti dell'ANAC, dell'AGCM e della Corte dei conti, nonché nella elaborazione della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di organismi di diritto pubblico.

2. I fondi interprofessionali nel sistema delle politiche attive del lavoro

L'istituzione dei fondi paritetici interprofessionali trova il proprio fondamento nell'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, successivamente modificato dall'articolo 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La norma ha introdotto nell'ordinamento italiano un sistema innovativo di finanziamento della formazione continua, attribuendo alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale la possibilità di costituire fondi destinati alla promozione e al finanziamento di attività formative rivolte ai lavoratori occupati.

La disciplina legislativa individua con precisione le finalità perseguite dai fondi, comprendendo piani

formativi aziendali, territoriali, settoriali e individuali, nonché attività propedeutiche e complementari allo sviluppo delle competenze professionali.

Fin dalla loro origine, i fondi sono stati configurati come soggetti di natura privatistica. Essi vengono costituiti mediante accordi interconfederali tra le parti sociali e possono assumere forma associativa oppure personalità giuridica di diritto privato.

Tale scelta legislativa non è casuale. Essa riflette la volontà di valorizzare il ruolo dell'autonomia collettiva nella gestione delle politiche formative, affidando alle organizzazioni rappresentative del mondo del lavoro una funzione di programmazione e gestione delle risorse destinate alla crescita professionale dei lavoratori.

Tuttavia, la natura privatistica della struttura organizzativa non esaurisce la qualificazione giuridica del fenomeno.

Lo stesso articolo 118 della legge n. 388 del 2000 subordina infatti l'operatività dei fondi all'autorizzazione del Ministero del Lavoro e attribuisce all'amministrazione statale penetranti poteri di vigilanza, monitoraggio e controllo.

La progressiva evoluzione normativa ha ulteriormente rafforzato tale dimensione pubblicistica. Particolarmente significativa appare la circolare ANPAL n. 1 del 10 aprile 2018, la quale riconduce espressamente i fondi interprofessionali all'interno della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro prevista dal d.lgs. n. 150 del 2015.

Il dato assume un rilievo sistematico di primaria importanza.

Attraverso tale collocazione il legislatore non si limita a riconoscere l'utilità sociale dell'attività svolta dai fondi, ma li inserisce stabilmente nell'architettura nazionale delle politiche attive del lavoro, rendendoli parte integrante di un sistema pubblico finalizzato alla promozione dell'occupazione, dell'aggiornamento professionale e della competitività del sistema produttivo.

L'appartenenza alla Rete nazionale delle politiche del lavoro costituisce pertanto un primo elemento che consente di cogliere la peculiare posizione istituzionale dei fondi: soggetti formalmente privati ma funzionalmente inseriti nell'organizzazione pubblica delle politiche occupazionali.

3. La natura delle risorse finanziarie e il contributo dello 0,30%

Uno dei profili maggiormente valorizzati dalla giurisprudenza ai fini della qualificazione dei fondi interprofessionali riguarda la provenienza delle risorse finanziarie da essi gestite.

L'alimentazione economica del sistema deriva dal contributo obbligatorio pari allo 0,30 per cento della retribuzione imponibile previsto dall'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845.

Tale contributo viene riscosso dall'INPS e successivamente destinato ai fondi sulla base delle adesioni manifestate dai datori di lavoro.

Sotto il profilo strettamente civilistico, si potrebbe essere tentati di qualificare tali somme come risorse private, in quanto provenienti dalle imprese aderenti.

Tuttavia, questa impostazione è stata progressivamente superata dalla giurisprudenza amministrativa.

Il Consiglio di Stato, nella fondamentale sentenza 15 settembre 2015, n. 4304, ha infatti evidenziato come il contributo dello 0,30 per cento presenti i caratteri tipici della prestazione patrimoniale imposta di cui all'articolo 23 della Costituzione.

Da tale qualificazione discende una conseguenza particolarmente rilevante: le somme che alimentano il sistema dei fondi non possono essere considerate risorse integralmente private, poiché risultano vincolate ex lege al perseguimento di finalità di interesse generale.

Il loro utilizzo è rigidamente predeterminato dal legislatore e sottoposto a un sistema di controlli pub-

blici che ne impedisce la libera disponibilità.

La destinazione legale delle risorse costituisce dunque uno dei principali indici della pubblicizzazione funzionale dei fondi e rappresenta uno degli elementi che maggiormente giustificano la successiva elaborazione giurisprudenziale in termini di organismo di diritto pubblico.

4. Il sistema di vigilanza ministeriale e la progressiva pubblicizzazione della funzione

La natura giuridica dei fondi interprofessionali non può essere compresa senza analizzare il sistema di vigilanza pubblica che accompagna la loro attività sin dalla fase costitutiva.

L'articolo 118 della legge n. 388 del 2000 non si limita infatti a consentire la costituzione dei fondi ad opera delle parti sociali, ma subordina la loro operatività ad una specifica autorizzazione ministeriale. Tale elemento rappresenta già un primo indice significativo della distanza che separa i fondi dalle ordinarie associazioni private.

L'autorizzazione non costituisce un mero adempimento formale, ma il presupposto necessario affinché il fondo possa accedere alle risorse derivanti dal contributo obbligatorio dello 0,30 per cento e svolgere le funzioni attribuitegli dall'ordinamento.

A ciò si aggiunge un articolato sistema di vigilanza che ha trovato nel tempo una progressiva evoluzione. Già la circolare ministeriale n. 36 del 18 novembre 2003 aveva delineato una complessa architettura di controlli, fondata sulla predisposizione dei piani operativi di attività, sulla verifica delle spese ammissibili, sulla rendicontazione periodica e sul monitoraggio dei risultati conseguiti.

Tale sistema è stato progressivamente rafforzato dalle successive disposizioni ministeriali e ha trovato una sistematizzazione particolarmente significativa nelle nuove Linee Guida adottate nel 2026.

Le più recenti disposizioni ministeriali impongono infatti ai fondi obblighi particolarmente penetranti in materia di trasparenza, pubblicazione dei dati, monitoraggio delle attività finanziate, alimentazione dei sistemi informativi ministeriali e rendicontazione delle risorse impiegate.

Particolarmente significativa appare la previsione relativa alla pubblicazione annuale della quota di contribuzione INPS destinata alle attività formative e all'obbligo di rendere disponibile lo statuto dell'ente nella sezione trasparenza del sito istituzionale.

L'inadempimento di tali obblighi può determinare conseguenze particolarmente incisive, che spaziano dalla sospensione dell'operatività fino al commissariamento e alla revoca dell'autorizzazione.

La presenza di un apparato di controllo tanto penetrante costituisce un elemento difficilmente compatibile con l'idea di un ente integralmente riconducibile all'autonomia privata.

Sotto questo profilo, i fondi interprofessionali si collocano in una posizione intermedia tra l'ente pubblico tradizionale e l'organizzazione privata, partecipando di alcune caratteristiche proprie di entrambe le categorie.

Il fenomeno assume particolare rilievo se si considera che il controllo ministeriale non è limitato alla sola legittimità dell'azione amministrativa, ma investe anche profili di opportunità gestionale, efficienza organizzativa e corretto utilizzo delle risorse.

Ne deriva una forma di vigilanza che, pur non eliminando l'autonomia gestionale del fondo, ne orienta costantemente l'attività verso il perseguimento degli obiettivi pubblici individuati dal legislatore.

È proprio questa costante tensione tra autonomia organizzativa e controllo pubblico che contribuisce a delineare la peculiare natura dei fondi interprofessionali.

5. La crisi della nozione tradizionale di ente pubblico

Per comprendere appieno la collocazione sistematica dei fondi interprofessionali è necessario allargare l'orizzonte dell'analisi e soffermarsi sull'evoluzione della nozione stessa di ente pubblico nell'ordinamento contemporaneo.

Per lungo tempo la dottrina amministrativistica ha identificato l'ente pubblico attraverso criteri prevalentemente formali e soggettivi.

La qualificazione pubblicistica discendeva essenzialmente dall'istituzione legislativa dell'ente, dall'assoggettamento ai controlli statali e dall'inserimento stabile nell'apparato amministrativo.

Questa impostazione, tuttavia, ha progressivamente mostrato i propri limiti di fronte alla crescente complessità delle forme organizzative utilizzate per il perseguimento dell'interesse generale.

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso si è assistito ad un profondo ripensamento della categoria dell'ente pubblico, alimentato tanto dalla giurisprudenza costituzionale quanto dal diritto dell'Unione europea.

La conseguenza principale di tale evoluzione è stata l'abbandono di una concezione ontologica dell'ente pubblico in favore di una concezione funzionale e relazionale.

In questa nuova prospettiva, la pubblicità non costituisce più una qualità intrinseca e immutabile del soggetto, ma il risultato di una pluralità di fattori quali la funzione esercitata, le modalità di finanziamento, il regime dei controlli e gli interessi perseguiti.

Si assiste così alla progressiva affermazione di quello che può essere definito un modello di "pubblicità graduata", nel quale il regime giuridico applicabile dipende sempre più dalla funzione concretamente svolta piuttosto che dalla forma organizzativa adottata.

I fondi interprofessionali rappresentano una delle più evidenti manifestazioni di tale trasformazione. Essi dimostrano come sia ormai possibile perseguire interessi pubblici mediante soggetti formalmente privati senza che ciò comporti una rinuncia alle esigenze di imparzialità, trasparenza e controllo proprie dell'azione amministrativa.

La stessa evoluzione del diritto amministrativo europeo conferma tale impostazione.

Le categorie tradizionali vengono progressivamente sostituite da nozioni funzionali che prescindono dalla forma giuridica del soggetto e valorizzano invece la sua collocazione all'interno del sistema delle politiche pubbliche.

È proprio all'interno di questa trasformazione che deve essere collocata la riflessione sulla natura giuridica dei fondi interprofessionali.

5.1. La sentenza n. 396 del 1988 della Corte costituzionale e il superamento della pubblicizzazione generalizzata

La svolta teorica nella concezione dell'ente pubblico trova uno dei suoi momenti più significativi nella sentenza n. 396 del 1988 della Corte costituzionale.

La pronuncia riguardava il sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) disciplinato dalla legge Crispi del 1890.

Il modello ottocentesco era fondato sull'idea che tutte le attività assistenziali dovessero essere attratte nella sfera pubblica attraverso un processo di pubblicizzazione generalizzata.

La Corte costituzionale mise radicalmente in discussione tale impostazione.

Secondo i giudici costituzionali, il principio pluralistico sancito dalla Costituzione e la tutela dell'iniziativa privata nel settore dell'assistenza impedivano di considerare automaticamente pubblici tutti gli

enti operanti in settori di interesse sociale.

Particolarmente significativa appare l'affermazione secondo cui:

«Per effetto della Costituzione si è realizzata una inversione di tendenza nel senso del superamento del principio della pubblicizzazione generalizzata».

La portata di tale passaggio non può essere sottovalutata.

La Corte afferma infatti che la natura pubblica non può essere attribuita in modo automatico e indifferenziato, ma deve essere verificata alla luce della natura effettiva dell'ente e delle funzioni concretamente esercitate.

In altre parole, viene definitivamente superata la concezione secondo cui la qualifica pubblicistica rappresenta una caratteristica permanente e immutabile del soggetto.

L'ente pubblico diventa una categoria dinamica, la cui configurazione dipende dal contesto costituzionale e dalle finalità perseguite.

Le ricadute di tale impostazione sul tema dei fondi interprofessionali sono evidenti.

Se la pubblicità non deriva esclusivamente dalla forma organizzativa, allora anche soggetti formalmente privati possono risultare assoggettati a regimi pubblicistici quando siano chiamati a perseguire interessi generali mediante risorse e strumenti pubblici.

5.2. Le sentenze n. 326 del 2008 e n. 236 del 2013: il criterio funzionale

La successiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha ulteriormente consolidato questa prospettiva.

Con la sentenza n. 326 del 2008 la Corte ha affrontato il tema delle società a partecipazione pubblica chiamate a svolgere attività strumentali alle amministrazioni.

La decisione assume particolare rilievo poiché afferma espressamente che tali organismi mantengono natura privatistica pur essendo destinatari di discipline speciali finalizzate a garantire il corretto perseguimento dell'interesse pubblico e la tutela della concorrenza.

La Corte osserva come il legislatore sia chiamato a tracciare un confine tra attività amministrativa e attività svolta da persone giuridiche private, evitando che il ricorso a forme privatistiche possa determinare indebite elusioni delle regole pubblicistiche.

Ancora più significativa appare la sentenza n. 236 del 2013.

In tale occasione la Corte valorizza apertamente un criterio funzionale, riferendosi a enti, agenzie e organismi "di qualsiasi natura giuridica" che esercitino funzioni riconducibili a Comuni, Province e Città metropolitane.

L'espressione utilizzata dai giudici costituzionali rappresenta forse una delle più chiare manifestazioni del superamento del criterio soggettivo.

La forma giuridica dell'ente diviene infatti recessiva rispetto alla funzione esercitata.

È l'attività concretamente svolta che giustifica l'applicazione di regole pubblicistiche.

Questa elaborazione teorica risulta particolarmente utile per comprendere la posizione dei fondi interprofessionali, i quali costituiscono un esempio paradigmatico di soggetti privati investiti dell'esercizio di funzioni di interesse generale mediante un sistema di risorse, controlli e responsabilità tipicamente pubblicistico.

6. L'influenza del diritto dell'Unione europea e la nascita della nozione funzionale di organismo di diritto pubblico

La ricostruzione della natura giuridica dei fondi interprofessionali non può arrestarsi all'analisi

si dell'ordinamento interno. Una parte decisiva dell'evoluzione che ha interessato la categoria dell'ente pubblico proviene infatti dal diritto dell'Unione europea, il quale ha progressivamente elaborato una nozione sostanziale e funzionale di pubblicità destinata ad incidere profondamente sugli ordinamenti nazionali.

L'esperienza europea appare particolarmente significativa poiché ha contribuito a superare definitivamente la tradizionale identificazione tra ente pubblico e soggetto formalmente appartenente all'apparato statale.

La Corte di Giustizia e il legislatore dell'Unione hanno infatti costruito categorie giuridiche che prescindono dalla veste formale dell'organizzazione e si concentrano invece sulla funzione svolta, sulla provenienza delle risorse e sul grado di influenza esercitato dalle pubbliche autorità.

È in questo contesto che prende forma la categoria dell'organismo di diritto pubblico, destinata a svolgere un ruolo centrale anche nella qualificazione dei fondi interprofessionali.

6.1. Gli articoli 14, 106, 107, 288 e 345 del TFUE

La disciplina europea non offre una definizione generale di ente pubblico.

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea adotta una prospettiva diversa, concentrandosi sugli effetti che l'organizzazione pubblica può produrre sul mercato, sulla concorrenza e sul perseguimento degli interessi generali.

Particolare rilievo assume l'articolo 14 TFUE, il quale riconosce il ruolo fondamentale dei servizi di interesse economico generale all'interno dei valori comuni dell'Unione.

La disposizione attribuisce all'Unione e agli Stati membri il compito di garantire che tali servizi operino sulla base di principi e condizioni idonei a consentire il perseguimento delle proprie finalità.

La norma non definisce chi debba erogare tali servizi, né impone particolari modelli organizzativi.

Ciò che rileva è la funzione svolta e la capacità dell'assetto organizzativo di assicurare il soddisfacimento dell'interesse generale.

Ancora più significativa appare la disciplina contenuta negli articoli 106 e 107 TFUE.

L'articolo 106 sottopone alle regole della concorrenza le imprese pubbliche e le imprese alle quali siano stati attribuiti diritti speciali o esclusivi.

La disposizione dimostra come il diritto europeo non attribuisca rilevanza decisiva alla natura pubblica o privata del soggetto, ma agli effetti economici della sua attività.

L'articolo 107, dedicato agli aiuti di Stato, conferma ulteriormente tale impostazione.

Anche in questo caso l'attenzione si concentra sull'utilizzo di risorse pubbliche e sugli effetti che tali risorse possono produrre sul mercato, indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto che ne beneficia.

Di particolare interesse è inoltre l'articolo 345 TFUE, spesso sottovalutato ma fondamentale per comprendere l'approccio europeo alla questione.

La disposizione stabilisce che i Trattati lasciano impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri.

L'Unione, dunque, non impone modelli organizzativi pubblici o privati.

La scelta relativa alla forma giuridica resta affidata agli ordinamenti nazionali.

Ciò che rileva per il diritto europeo è invece il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e buon funzionamento del mercato interno.

A completare il quadro interviene l'articolo 288 TFUE, che individua nelle direttive e nei regolamenti gli strumenti principali attraverso cui l'Unione realizza il progressivo avvicinamento delle legislazioni nazionali.

Proprio attraverso le direttive sugli appalti pubblici prenderà forma la nozione europea di organismo di diritto pubblico.

6.2. Il Protocollo n. 26 e i servizi di interesse generale

Un ruolo fondamentale nell'evoluzione della materia è svolto dal Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale allegato ai Trattati europei.

Il Protocollo rappresenta uno dei più importanti riconoscimenti del pluralismo organizzativo nell'esercizio delle funzioni di interesse generale.

Esso afferma che le autorità nazionali, regionali e locali dispongono di un ampio potere discrezionale nell'organizzazione, nella gestione e nel finanziamento dei servizi di interesse economico generale.

La disposizione assume particolare rilievo per la materia qui esaminata.

Essa conferma infatti che il perseguimento dell'interesse generale non richiede necessariamente il ricorso a soggetti pubblici in senso tradizionale.

Gli Stati possono legittimamente affidare attività di interesse generale a soggetti privati, purché siano garantiti adeguati livelli di controllo, trasparenza ed efficienza.

I fondi interprofessionali rappresentano una chiara applicazione di questo principio.

L'ordinamento italiano ha infatti scelto di affidare la gestione della formazione continua a organismi costituiti dalle parti sociali, mantenendo però un articolato sistema di vigilanza pubblica.

La compatibilità di tale modello con il diritto europeo trova proprio nel Protocollo n. 26 uno dei suoi principali fondamenti teorici.

6.3. La Direttiva 2014/24/UE e la centralità dell'organismo di diritto pubblico

La più importante elaborazione normativa europea sul tema è contenuta nella Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici.

La direttiva non si limita a disciplinare le procedure di affidamento dei contratti pubblici, ma offre una delle più sofisticate definizioni funzionali di pubblicità presenti nell'ordinamento europeo.

L'articolo 2 della direttiva individua infatti la figura dell'organismo di diritto pubblico come soggetto distinto sia dalle amministrazioni pubbliche tradizionali sia dagli operatori economici integralmente privati.

Secondo la definizione europea, costituisce organismo di diritto pubblico qualsiasi soggetto:

- istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale;
- dotato di personalità giuridica;
- finanziato in modo maggioritario da amministrazioni pubbliche oppure soggetto al loro controllo oppure caratterizzato dalla presenza di organi amministrativi o di vigilanza nominati in misura prevalente da soggetti pubblici.

La rilevanza della categoria è enorme.

Per la prima volta l'ordinamento europeo costruisce una nozione di pubblicità fondata non sulla forma ma sulla funzione.

Non conta che il soggetto sia una fondazione, un'associazione, una società o un ente formalmente privato. Ciò che rileva è il ruolo concretamente svolto all'interno del sistema dell'interesse generale.

È proprio questa impostazione che aprirà la strada alla successiva qualificazione dei fondi interprofessionali come organismi di diritto pubblico.

6.4. La sentenza BFI Holding (C-360/96)

L'elaborazione della categoria dell'organismo di diritto pubblico trova una delle sue tappe fondamentali nella sentenza della Corte di Giustizia 10 novembre 1998, C-360/96, Gemeente Arnhem e Gemeente Rheden contro BFI Holding.

La decisione affrontava il problema della qualificazione di un soggetto incaricato della gestione dei rifiuti urbani.

La questione centrale consisteva nello stabilire se la presenza di operatori privati sul mercato fosse sufficiente a escludere la natura pubblicistica dell'attività svolta.

La Corte rispose negativamente.

Secondo i giudici europei, i bisogni di interesse generale possono continuare a esistere anche quando il mercato sia in grado di offrire prestazioni analoghe.

L'esistenza della concorrenza non elimina automaticamente la dimensione pubblicistica della funzione.

La Corte affermò inoltre che la qualificazione di organismo di diritto pubblico non dipende dal peso quantitativo delle attività commerciali eventualmente svolte.

Il principio assume una rilevanza straordinaria.

La pubblicità non deriva dalla forma organizzativa né dall'assenza di attività economica.

Essa dipende dalla finalità istituzionale perseguita e dal contesto normativo nel quale il soggetto opera.

Si tratta del passaggio che segna definitivamente il superamento della nozione formale di ente pubblico e l'affermazione di una concezione sostanziale e funzionale della pubblicità.

6.5. La sentenza Mannesmann Anlagenbau (C-44/96)

Nello stesso anno la Corte di Giustizia consolidò ulteriormente tale orientamento con la sentenza Mannesmann Anlagenbau Austria AG e altri, causa C-44/96.

La questione riguardava un organismo formalmente organizzato secondo modelli privatistici ma chiamato a svolgere attività di interesse generale.

La Corte affermò che la forma giuridica dell'ente è irrilevante ai fini della qualificazione come organismo di diritto pubblico.

Parimenti irrilevante è la circostanza che il soggetto svolga anche attività commerciali o industriali accanto a quelle di interesse generale.

Ciò che conta è che esso sia stato istituito per soddisfare bisogni di interesse generale e che operi in un contesto caratterizzato da una significativa influenza pubblica.

La pronuncia rappresenta una vera e propria pietra miliare nella costruzione della nozione europea di pubblicità.

Da questo momento in avanti diviene possibile qualificare come organismo di diritto pubblico anche soggetti formalmente privati, purché risultino funzionalmente integrati nell'organizzazione dell'interesse generale.

6.6. Le ricadute sul tema dei fondi interprofessionali

Le elaborazioni della Corte di Giustizia assumono un'importanza decisiva per la qualificazione dei fondi interprofessionali.

Questi ultimi appaiono infatti caratterizzati da tutti gli elementi che la giurisprudenza europea consi-

dera rilevanti ai fini della pubblicizzazione funzionale.

Essi perseguono finalità di interesse generale costituzionalmente rilevanti, essendo chiamati a promuovere la formazione continua e l'occupabilità dei lavoratori.

Sono dotati di autonoma personalità giuridica.

Gestiscono risorse provenienti da una contribuzione obbligatoria disciplinata dalla legge.

Operano sotto un articolato sistema di autorizzazione, vigilanza e controllo ministeriale.

La loro attività si inserisce stabilmente nel sistema nazionale delle politiche attive del lavoro.

Non sorprende, pertanto, che la successiva giurisprudenza amministrativa italiana abbia progressivamente valorizzato tali elementi per ricondurre i fondi nell'alveo degli organismi di diritto pubblico.

La nozione elaborata dalla Corte di Giustizia costituisce infatti il fondamento teorico sul quale verranno successivamente costruite le decisioni del Consiglio di Stato, del TAR Lazio e gli orientamenti dell'ANAC.

L'evoluzione europea dimostra dunque che la formula "privati nella forma e pubblici nella funzione" non rappresenta una semplice suggestione dottrinale, ma il risultato di un lungo percorso normativo e giurisprudenziale che ha progressivamente sostituito la logica dell'appartenenza con quella della funzione.

I fondi interprofessionali costituiscono probabilmente una delle più significative manifestazioni di questa trasformazione nell'ordinamento italiano contemporaneo.

7. La giurisprudenza amministrativa sui fondi interprofessionali: dalla funzione pubblica alla qualificazione come organismo di diritto pubblico

Se la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente demolito l'idea tradizionale di ente pubblico come categoria ontologica e se la Corte di Giustizia ha elaborato la nozione funzionale di organismo di diritto pubblico, è stata la giurisprudenza amministrativa italiana a compiere il passaggio decisivo verso la concreta qualificazione dei fondi interprofessionali.

Le pronunce del Consiglio di Stato e del TAR Lazio hanno infatti costruito un percorso interpretativo coerente che ha progressivamente evidenziato come la natura privatistica della veste organizzativa non sia incompatibile con l'esercizio di funzioni pubbliche e con l'assoggettamento a regimi tipicamente pubblicistici.

Particolarmente significative risultano tre decisioni: la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, 15 settembre 2015, n. 4304, la sentenza del TAR Lazio, Sezione III-bis, 31 gennaio 2017, n. 1590, e la sentenza del TAR Lazio, Sezione III-bis, 24 gennaio 2020, n. 958.

Esse rappresentano le principali tappe della costruzione giurisprudenziale della natura giuridica dei fondi interprofessionali.

7.1. La sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015: la svolta interpretativa

La sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 15 settembre 2015 costituisce il vero punto di svolta nell'inquadramento giuridico dei fondi interprofessionali.

La controversia riguardava l'individuazione del giudice competente a conoscere delle procedure di selezione e finanziamento dei piani formativi.

La questione processuale, apparentemente limitata alla giurisdizione, costrinse il Consiglio di Stato ad affrontare il tema preliminare della natura giuridica dei fondi e delle attività da essi esercitate.

Il Collegio sviluppò una motivazione particolarmente articolata che ancora oggi rappresenta il princi-

pale riferimento interpretativo in materia.

La prima affermazione di principio riguarda il rapporto tra forma organizzativa e funzione esercitata. Il Consiglio di Stato osserva infatti che:

"la natura privatistica dei fondi non vale a mutare la natura degli interessi affidati alla loro cura e non appare incompatibile con lo svolgimento di funzioni pubbliche di interesse generale."

La portata di tale affermazione è considerevole.

Per la prima volta viene riconosciuto espressamente che la veste privatistica dell'ente non impedisce la configurazione di una funzione pubblica.

La sentenza recepisce così, nel contesto dei fondi interprofessionali, l'elaborazione già sviluppata dalla Corte costituzionale e dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Ancora più significativa appare l'analisi svolta dal Consiglio di Stato in relazione alle risorse finanziarie gestite dai fondi.

Il Collegio valorizza il fatto che il contributo dello 0,30 per cento previsto dall'articolo 25 della legge n. 845 del 1978 costituisca una prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione.

Secondo il Consiglio di Stato:

"la circostanza che le somme provengano da una contribuzione obbligatoria e siano vincolate per legge alla realizzazione di finalità di interesse generale esclude che esse possano essere considerate risorse puramente private."

È probabilmente questo il passaggio più importante dell'intera sentenza.

La pubblicizzazione funzionale dei fondi viene infatti fatta discendere non soltanto dalle finalità perseguite, ma anche dalla natura delle risorse amministrate.

Il ragionamento del Consiglio di Stato appare perfettamente coerente con la giurisprudenza costituzionale e contabile: quando una risorsa nasce da una prestazione imposta e viene destinata per legge alla realizzazione di interessi pubblici, essa assume una connotazione pubblicistica indipendentemente dalla natura del soggetto gestore.

Il Collegio affronta inoltre il tema della cosiddetta "portabilità" delle risorse tra fondi diversi.

Secondo alcune impostazioni, la possibilità per l'impresa di modificare l'adesione al fondo costituirebbe un indice della natura privatistica delle somme.

Il Consiglio di Stato respinge tale impostazione, affermando che:

"la possibilità di trasferire la destinazione del contributo non incide sulla natura pubblicistica della funzione svolta né sulla destinazione legale delle risorse."

La scelta dell'impresa riguarda infatti esclusivamente il soggetto gestore, non la finalità pubblica cui le somme restano inderogabilmente vincolate.

La conclusione della sentenza è particolarmente significativa.

Il Consiglio di Stato qualifica l'attività svolta dai fondi come una forma di esercizio delegato di funzioni pubbliche nel settore delle politiche formative e riconosce la giurisdizione del giudice amministrativo sulle procedure selettive di assegnazione delle risorse.

La decisione segna così il passaggio definitivo da una lettura esclusivamente privatistica del fenomeno ad una ricostruzione fondata sulla natura pubblica della funzione esercitata.

7.2. La sentenza del TAR Lazio n. 1590 del 2017: la sistematizzazione degli indici pubblicistici

L'impostazione elaborata dal Consiglio di Stato viene successivamente sviluppata e sistematizzata dal

TAR Lazio con la sentenza 31 gennaio 2017, n. 1590.

La pronuncia assume particolare rilievo perché individua in maniera organica gli elementi che caratterizzano la dimensione pubblicistica dei fondi interprofessionali.

Il TAR ricostruisce innanzitutto l'intero quadro normativo derivante dall'articolo 118 della legge n. 388 del 2000.

La sentenza richiama dettagliatamente i poteri ministeriali di autorizzazione, vigilanza e controllo, evidenziando come il legislatore abbia costruito un sistema caratterizzato da una costante presenza dell'amministrazione pubblica.

Particolarmente significativa appare l'attenzione dedicata al ruolo del Ministero del Lavoro nella governance dei fondi.

Il TAR osserva infatti che:

"l'intervento pubblico non si esaurisce nella fase genetica dell'autorizzazione ma accompagna stabilmente l'intera vita dell'ente attraverso penetranti poteri di vigilanza e controllo."

L'affermazione consente di cogliere un aspetto fondamentale della natura dei fondi.

La pubblicità della funzione non deriva da un singolo atto amministrativo, ma da un sistema permanente di relazioni tra ente e amministrazione vigilante.

La sentenza valorizza inoltre il dato relativo alla provenienza delle risorse finanziarie.

Il TAR evidenzia come una quota assolutamente prevalente del patrimonio dei fondi derivi dal contributo obbligatorio gestito attraverso il sistema INPS.

Secondo il Collegio:

"la provenienza pubblicistica delle risorse e la destinazione legale delle stesse alla realizzazione di finalità di interesse generale costituiscono elementi idonei a caratterizzare il regime giuridico dell'ente."

La decisione assume particolare rilievo anche sotto un diverso profilo.

Pur riconoscendo l'ampiezza dei poteri di vigilanza ministeriale, il TAR afferma che tali poteri non possono essere esercitati al di fuori delle previsioni legislative.

Richiamando una precedente decisione dello stesso Tribunale, viene osservato che:

"la funzione di vigilanza non può trasformarsi in un potere generale di amministrazione sostitutiva né consentire l'imposizione di obblighi privi di espresso fondamento normativo."

Si tratta di una precisazione estremamente importante.

La pubblicizzazione della funzione non comporta infatti l'assimilazione integrale dei fondi alle amministrazioni pubbliche.

L'autonomia organizzativa dell'ente continua a rappresentare un elemento essenziale del sistema.

Ne deriva una configurazione particolarmente equilibrata, nella quale autonomia privata e controllo pubblico convivono all'interno di un medesimo modello organizzativo.

7.3. La sentenza del TAR Lazio n. 958 del 2020: il consolidamento definitivo dell'indirizzo

La successiva sentenza del TAR Lazio 24 gennaio 2020, n. 958, rappresenta il momento di consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale.

La decisione si colloca in una fase nella quale la qualificazione pubblicistica dei fondi appare ormai ampiamente condivisa.

Ciò nonostante, il TAR compie un ulteriore passo avanti sotto il profilo teorico.

Particolarmente significativa risulta l'affermazione secondo cui la qualificazione dei fondi come organismi di diritto pubblico avrebbe natura:

"ricognitiva e non costitutiva."

La distinzione è tutt'altro che terminologica.

Secondo il Tribunale, i fondi possiedono le caratteristiche dell'organismo di diritto pubblico non perché una successiva interpretazione giurisprudenziale abbia attribuito loro tale qualifica, ma perché tali caratteristiche sono presenti fin dall'origine nella disciplina legislativa che ne regola costituzione e funzionamento.

La natura pubblicistica della funzione sarebbe quindi incorporata nel modello normativo disegnato dal legislatore.

La sentenza individua tre elementi fondamentali:

la gestione di risorse derivanti da contribuzione obbligatoria;

il perseguimento di finalità di interesse generale nel settore della formazione continua;

l'assoggettamento ad un articolato sistema di autorizzazione e vigilanza pubblica.

La convergenza di tali fattori conduce il TAR ad affermare che:

"la qualificazione pubblicistica dei fondi trova il proprio fondamento direttamente nella normativa istitutiva e non necessita di ulteriori interventi qualificatori."

Si tratta di un'affermazione destinata ad assumere particolare rilievo anche per gli sviluppi successivi della materia.

Se infatti la natura pubblicistica deriva direttamente dalla legge, diventa più agevole comprendere perché ANAC abbia successivamente ritenuto applicabili ai fondi gli obblighi in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione e, in determinati casi, le disposizioni relative agli enti di diritto privato in controllo pubblico.

7.4. La sintesi dell'elaborazione giurisprudenziale

L'esame delle tre principali pronunce consente di individuare alcuni punti fermi ormai consolidati.

In primo luogo, la forma privatistica dei fondi non esclude l'esercizio di funzioni pubbliche.

In secondo luogo, la provenienza delle risorse da una contribuzione obbligatoria conferisce alle somme gestite una marcata connotazione pubblicistica.

In terzo luogo, il sistema di autorizzazione, vigilanza e controllo ministeriale costituisce un elemento strutturale e permanente del modello.

Infine, il perseguimento di finalità di interesse generale nel settore della formazione continua colloca stabilmente i fondi all'interno delle politiche pubbliche del lavoro.

La giurisprudenza amministrativa ha dunque progressivamente costruito una figura giuridica che sfugge alle tradizionali categorie dicotomiche del diritto pubblico e del diritto privato.

I fondi interprofessionali emergono come soggetti privati nell'organizzazione ma pubblici nella funzione, anticipando quelle forme di amministrazione collaborativa e policentrica che caratterizzano sempre più frequentemente l'esercizio dell'interesse generale nell'ordinamento contemporaneo.

8. Organismo di diritto pubblico e fondi interprofessionali: una qualificazione inevitabile?

La progressiva emersione della dimensione pubblicistica dei fondi interprofessionali conduce inevitabilmente ad affrontare una delle questioni più delicate dell'intero dibattito: la loro riconducibilità alla categoria dell'organismo di diritto pubblico.

La questione assume una rilevanza che trascende il piano teorico.

Dalla qualificazione come organismo di diritto pubblico discendono infatti conseguenze concrete di straordinaria importanza, in particolare in materia di contratti pubblici, procedure di affidamento, trasparenza amministrativa e responsabilità nella gestione delle risorse.

Per comprendere la portata del problema occorre partire dalla definizione elaborata dal diritto dell'Unione europea e successivamente recepita dalla legislazione nazionale.

Come si è visto, la Direttiva 2014/24/UE individua tre requisiti essenziali affinché un soggetto possa essere qualificato come organismo di diritto pubblico:

- a) essere stato istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale;
- b) possedere personalità giuridica;
- c) essere finanziato in misura maggioritaria da amministrazioni pubbliche, oppure essere soggetto al loro controllo, oppure avere organi amministrativi o di vigilanza nominati in misura prevalente da soggetti pubblici.

L'analisi dei fondi interprofessionali alla luce di tali criteri mostra una sorprendente coincidenza tra il modello europeo e la concreta configurazione legislativa di tali organismi.

8.1. Il perseguimento di bisogni di interesse generale

Il primo requisito richiesto dalla normativa europea riguarda la soddisfazione di bisogni di interesse generale privi di carattere industriale o commerciale.

Si tratta dell'elemento più importante dell'intera costruzione teorica elaborata dalla Corte di Giustizia. Come evidenziato nella sentenza BFI Holding, la nozione di interesse generale non viene meno per il solo fatto che sul mercato operino soggetti privati o che l'attività presenti profili economici.

Ciò che rileva è la finalità istituzionale dell'ente.

Sotto questo profilo la posizione dei fondi interprofessionali appare particolarmente significativa.

La loro missione istituzionale consiste nel finanziamento della formazione continua dei lavoratori, nell'aggiornamento professionale delle risorse umane e nel sostegno alla competitività delle imprese attraverso l'accrescimento delle competenze.

Si tratta di finalità che trovano diretto fondamento nei principi costituzionali.

L'articolo 4 della Costituzione riconosce il diritto al lavoro e promuove le condizioni che lo rendano effettivo.

L'articolo 35 tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni.

L'articolo 38 riconosce il diritto all'elevazione professionale dei lavoratori.

L'articolo 3, infine, impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano il pieno sviluppo della persona umana.

La formazione continua si colloca esattamente all'intersezione di tali principi.

Non sorprende, pertanto, che la stessa circolare ANPAL n. 1 del 2018 abbia ricondotto espressamente i fondi all'interno della Rete nazionale delle politiche attive del lavoro.

La loro attività non è orientata alla produzione di utili né alla realizzazione di interessi economici propri.

Essa è invece funzionalmente diretta al perseguimento di finalità collettive che il legislatore considera essenziali per il funzionamento del mercato del lavoro.

Da questo punto di vista, il primo requisito richiesto dalla giurisprudenza europea appare pienamente integrato.

Anzi, proprio la centralità costituzionale del diritto alla formazione continua rende particolarmente evidente la dimensione pubblicistica della funzione esercitata.

8.2. La personalità giuridica e l'autonomia organizzativa

Il secondo requisito richiesto dal diritto europeo consiste nel possesso della personalità giuridica.

Si tratta dell'elemento meno problematico.

I fondi interprofessionali operano infatti attraverso strutture associative dotate di autonoma soggettività giuridica e di autonomia patrimoniale.

Essi dispongono di propri organi di amministrazione, di propri organi di controllo e di una capacità negoziale pienamente autonoma.

La presenza di tale autonomia organizzativa rappresenta, paradossalmente, uno degli elementi che hanno storicamente alimentato la tesi della natura esclusivamente privatistica dei fondi.

Tuttavia, come insegnano la giurisprudenza europea e quella costituzionale, la personalità giuridica non esclude la configurabilità di una funzione pubblica.

Al contrario, la categoria dell'organismo di diritto pubblico nasce proprio per disciplinare soggetti che, pur essendo autonomi sul piano organizzativo, risultano stabilmente inseriti nella realizzazione di interessi generali.

È esattamente quanto accade nel caso dei fondi interprofessionali.

La loro autonomia statutaria e gestionale non elimina la presenza di una funzione pubblica, ma ne rappresenta piuttosto la modalità organizzativa attraverso cui essa viene esercitata.

In altre parole, il legislatore ha scelto di affidare una funzione di interesse generale a strutture organizzative private, senza che ciò comportasse la privatizzazione dell'interesse perseguito.

8.3. Il finanziamento pubblico e il controllo pubblico

Il terzo requisito richiesto dalla normativa europea è certamente il più complesso.

Esso può essere integrato attraverso tre modalità alternative:

il finanziamento pubblico prevalente;

il controllo pubblico;

la presenza di organi nominati in misura prevalente da soggetti pubblici.

Nel caso dei fondi interprofessionali la questione ha dato luogo a un intenso dibattito.

Formalmente le risorse non provengono dal bilancio dello Stato.

Esse derivano dal contributo obbligatorio dello 0,30 per cento versato dalle imprese.

Tuttavia, come già evidenziato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4304 del 2015, la natura pubblicistica della contribuzione non può essere ignorata.

Le somme vengono infatti rimosse dall'INPS sulla base di una previsione legislativa e risultano vincolate ex lege al perseguimento di specifiche finalità pubbliche.

La loro destinazione non dipende dalla libera autonomia dei soggetti coinvolti.

Si tratta di un elemento che avvicina significativamente tali risorse al concetto europeo di finanziamento pubblico.

Ma il dato ancora più rilevante riguarda il sistema dei controlli.

I fondi non operano in condizioni di piena autonomia.

La loro esistenza dipende da un'autorizzazione ministeriale.

La loro attività è soggetta a vigilanza permanente.

I loro bilanci sono sottoposti a verifiche.

Le procedure di finanziamento sono monitorate.

L'amministrazione vigilante dispone di poteri di sospensione, commissariamento e revoca.

Tali elementi appaiono pienamente coerenti con la nozione europea di influenza pubblica dominante. Come osservato dalla Corte di Giustizia in numerose pronunce, il controllo richiesto per la qualificazione come organismo di diritto pubblico non coincide necessariamente con il controllo societario tipico del diritto commerciale.

È sufficiente che il soggetto risulti inserito in un sistema di supervisione pubblica tale da condizionarne stabilmente l'attività.

Sotto questo profilo la situazione dei fondi appare difficilmente distinguibile da quella di molti altri organismi che la giurisprudenza europea e nazionale ha già qualificato come organismi di diritto pubblico.

8.4. La circolare ministeriale n. 10 del 2016 e il recepimento dell'orientamento giurisprudenziale

La conferma più autorevole di tale impostazione è rinvenibile nella circolare del Ministero del Lavoro n. 10 del 18 febbraio 2016.

Il documento assume una rilevanza particolare perché interviene immediatamente dopo la sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015 e recepisce espressamente l'orientamento elaborato dalla giurisprudenza amministrativa.

La circolare afferma che la natura privatistica dei fondi non esclude la loro qualificazione come organismi di diritto pubblico ai fini dell'applicazione della disciplina sugli appalti pubblici.

Secondo il Ministero:

"la veste giuridica privatistica dei fondi non costituisce elemento sufficiente ad escludere la loro riconducibilità alla categoria degli organismi di diritto pubblico."

La formulazione appare particolarmente significativa perché recepisce integralmente la logica funzionale elaborata dalla Corte di Giustizia.

L'amministrazione ministeriale prende atto che il criterio decisivo non è la forma dell'ente ma la funzione svolta.

La stessa circolare opera inoltre una distinzione estremamente importante.

Da un lato vi sono gli affidamenti di beni e servizi necessari al funzionamento del fondo.

In questo ambito il fondo è tenuto ad applicare la disciplina dei contratti pubblici in quanto organismo di diritto pubblico.

Dall'altro lato vi sono le erogazioni destinate ai piani formativi.

In questo caso non si è in presenza di appalti ma di contributi o sovvenzioni finalizzati al perseguimento di un interesse generale.

La distinzione appare coerente con l'intera evoluzione della materia e contribuisce a chiarire il regime giuridico concretamente applicabile.

8.5. Una qualificazione ormai difficilmente contestabile

Alla luce del quadro normativo, della giurisprudenza europea, delle pronunce del Consiglio di Stato e del TAR Lazio e degli stessi orientamenti ministeriali, la qualificazione dei fondi interprofessionali come organismi di diritto pubblico appare oggi difficilmente contestabile.

Essi soddisfano bisogni di interesse generale costituzionalmente rilevanti.

Sono dotati di autonoma personalità giuridica.

Gestiscono risorse aventi una marcata connotazione pubblicistica.

Operano sotto un sistema stabile di autorizzazione, vigilanza e controllo.

Risultano pienamente integrati nel sistema nazionale delle politiche del lavoro.

La circostanza che essi mantengano una veste organizzativa privatistica non costituisce un argomento contrario, ma rappresenta anzi uno degli elementi tipici della categoria dell'organismo di diritto pubblico così come elaborata dal diritto dell'Unione europea.

La vera peculiarità dei fondi non consiste dunque nella loro natura privata, bensì nel fatto che essi costituiscono una delle più avanzate manifestazioni del fenomeno di funzionalizzazione pubblica di soggetti privati.

È proprio questa caratteristica che spiega la progressiva estensione nei loro confronti di regole tradizionalmente riservate alle amministrazioni pubbliche e prepara il terreno all'ulteriore evoluzione rappresentata dalla categoria dell'ente di diritto privato in controllo pubblico, alla quale sarà dedicato il capitolo successivo.

9. Dall'organismo di diritto pubblico all'ente di diritto privato in controllo pubblico: gli orientamenti ANAC e la nuova frontiera della qualificazione giuridica dei fondi interprofessionali

L'approdo della giurisprudenza amministrativa alla qualificazione dei fondi interprofessionali come organismi di diritto pubblico non esaurisce il problema della loro natura giuridica. Al contrario, rappresenta soltanto una tappa di un percorso interpretativo che negli ultimi anni si è ulteriormente sviluppato grazie agli interventi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Se la categoria dell'organismo di diritto pubblico appartiene al diritto dell'Unione europea e trova il proprio principale ambito applicativo nella disciplina dei contratti pubblici, la nozione di ente di diritto privato in controllo pubblico nasce invece nel diritto interno e si colloca nel sistema della trasparenza amministrativa, della prevenzione della corruzione e delle incompatibilità degli incarichi.

Le due categorie rispondono a logiche differenti.

L'organismo di diritto pubblico serve ad impedire che il ricorso a forme organizzative privatistiche consenta di sottrarre determinate attività alle regole dell'evidenza pubblica.

L'ente di diritto privato in controllo pubblico serve invece ad evitare che il medesimo fenomeno possa eludere gli obblighi di trasparenza, imparzialità e prevenzione della corruzione.

Nel caso dei fondi interprofessionali, tuttavia, tali categorie tendono progressivamente ad avvicinarsi fino quasi a sovrapporsi.

È proprio questa convergenza che rende particolarmente significativa l'elaborazione sviluppata dall'ANAC.

9.1. L'articolo 22 del d.lgs. n. 33 del 2013 e la nascita della categoria degli enti privati in controllo pubblico

La disciplina degli enti di diritto privato in controllo pubblico trova il proprio fondamento nell'articolo 22 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

La norma si inserisce nel più ampio quadro delle misure adottate dal legislatore per garantire la trasparenza dell'organizzazione amministrativa e la conoscibilità dell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Particolarmente significativa appare la scelta legislativa di estendere gli obblighi di pubblicazione e trasparenza anche a soggetti formalmente privati.

Secondo l'articolo 22, assumono rilievo, tra gli altri, gli enti di diritto privato:

"sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche, ovvero gli enti costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi."

La formulazione è estremamente ampia.

Il legislatore non richiede necessariamente una partecipazione pubblica al capitale o al patrimonio dell'ente.

È sufficiente la presenza di poteri pubblici di controllo, vigilanza o nomina.

Tale impostazione rappresenta una chiara manifestazione della progressiva crisi del criterio soggettivo tradizionale.

Ciò che rileva non è più la natura pubblica o privata dell'organizzazione, ma l'effettiva capacità dell'amministrazione di incidere sulla sua attività.

La disposizione anticipa in modo sorprendente molte delle conclusioni che verranno successivamente sviluppate dalla giurisprudenza amministrativa e dall'ANAC con riferimento ai fondi interprofessionali.

9.2. Il d.lgs. n. 39 del 2013 e la logica della prevenzione della corruzione

Il tema assume ulteriore rilievo alla luce del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, concernente le inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso pubbliche amministrazioni ed enti privati in controllo pubblico.

La ratio della disciplina è particolarmente significativa.

Il legislatore prende atto che una parte crescente delle funzioni pubbliche viene esercitata mediante strutture formalmente privatistiche e ritiene pertanto necessario estendere a tali organismi i presidi tradizionalmente previsti per le amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo perseguito non consiste nel trasformare tali soggetti in enti pubblici.

Si tratta piuttosto di garantire che l'esercizio di funzioni di interesse generale avvenga nel rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza desumibili dall'articolo 97 della Costituzione.

In questa prospettiva, l'ente di diritto privato in controllo pubblico diventa una figura paradigmatica del diritto amministrativo contemporaneo.

Esso rappresenta il punto di incontro tra autonomia organizzativa privata e responsabilità pubblica.

I fondi interprofessionali si collocano esattamente all'interno di questa zona di confine.

9.3. La nota ANAC del 15 gennaio 2016: il recepimento della sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015

La prima presa di posizione significativa dell'ANAC in materia di fondi interprofessionali interviene immediatamente dopo la pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015.

L'Autorità prende atto dell'impianto argomentativo sviluppato dal Supremo Consesso amministrativo e ne recepisce i principi fondamentali.

In particolare, viene valorizzata la circostanza che i fondi:

- perseguano finalità di interesse generale;
- gestiscano risorse derivanti da una contribuzione obbligatoria prevista dalla legge;
- operino sotto la vigilanza del Ministero del Lavoro;
- siano inseriti nel sistema delle politiche pubbliche della formazione continua.

L'ANAC riconosce che la veste privatistica dell'organizzazione non può essere considerata decisiva. La funzione concretamente esercitata assume infatti una rilevanza prevalente rispetto alla forma giuridica adottata.

Si tratta di una conclusione perfettamente coerente con l'evoluzione già descritta nei capitoli precedenti.

La nota del 2016 rappresenta dunque il primo passaggio di un percorso che condurrà progressivamente all'estensione ai fondi di obblighi tipici dei soggetti pubblici.

9.4. La delibera ANAC n. 1134 del 2017: trasparenza e funzione amministrativa

Un momento decisivo dell'evoluzione interpretativa è rappresentato dalla delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017.

Con tale provvedimento l'Autorità fornisce le nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Il documento assume particolare rilievo poiché affronta direttamente la posizione di soggetti formalmente privati chiamati a svolgere attività di interesse generale.

Secondo l'ANAC, l'applicazione degli obblighi di trasparenza non dipende esclusivamente dalla natura soggettiva dell'ente.

Ciò che rileva è l'effettivo esercizio di funzioni amministrative e la gestione di risorse destinate al perseguimento di finalità pubbliche.

Con riferimento ai fondi interprofessionali, l'Autorità osserva che essi:

"esercitano funzioni amministrative e gestiscono risorse destinate al perseguimento di interessi generali."

La formula utilizzata è estremamente significativa.

Non si parla di mera attività privatistica di sostegno alla formazione.

Si parla espressamente di funzioni amministrative.

La scelta terminologica non appare casuale.

Essa si colloca in perfetta continuità con la sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015 e con la giurisprudenza europea sull'organismo di diritto pubblico.

L'ANAC prende atto che i fondi costituiscono ormai una componente stabile dell'amministrazione funzionale delle politiche del lavoro.

Ne deriva l'applicazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013.

La trasparenza non viene quindi considerata come un mero adempimento burocratico.

Essa rappresenta piuttosto la conseguenza naturale dell'esercizio di funzioni di rilievo pubblicistico.

9.5. L'atto del Presidente ANAC del 17 maggio 2023: il requisito funzionale e il requisito di governance

L'elaborazione più avanzata della materia si rinviene nell'atto del Presidente ANAC del 17 maggio 2023.

Si tratta di un documento di particolare interesse scientifico poiché affronta direttamente il problema della qualificazione di un fondo interprofessionale come ente di diritto privato in controllo pubblico ai fini dell'applicazione del d.lgs. n. 39 del 2013.

L'Autorità richiama espressamente:

- la sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015;
- la nota ANAC del 15 gennaio 2016;

- la delibera ANAC n. 1134 del 2017.

A partire da tali precedenti sviluppa un ragionamento particolarmente sofisticato.

Secondo l'Autorità:

"la qualificazione dell'ente quale ente di diritto privato in controllo pubblico richiede la contestuale presenza di un requisito funzionale e di un requisito di governance."

La formula rappresenta probabilmente il punto più avanzato dell'attuale elaborazione giuridica.

Il requisito funzionale riguarda la natura dell'attività esercitata.

Sotto questo profilo, i fondi interprofessionali appaiono pienamente inseriti nel perseguimento di finalità di interesse generale.

Più complessa è invece la verifica relativa alla governance.

Secondo ANAC occorre accertare l'esistenza di concreti strumenti attraverso i quali l'amministrazione pubblica possa incidere sull'organizzazione dell'ente.

Particolarmente significativa è l'attenzione dedicata ai poteri pubblici di nomina.

L'Autorità afferma infatti che:

"ai fini della verifica del controllo pubblico assumono rilievo anche i poteri di nomina attribuiti ad amministrazioni pubbliche, pur in assenza di partecipazioni azionarie o associative."

Si tratta di un passaggio di straordinaria importanza.

Il controllo rilevante ai fini del d.lgs. n. 39 del 2013 non coincide con il controllo societario disciplinato dal codice civile.

Non è necessaria una partecipazione al capitale.

Non è necessario il possesso della maggioranza dei voti.

È sufficiente l'esistenza di strumenti giuridici idonei a consentire una significativa influenza pubblica sull'organizzazione dell'ente.

Nel caso esaminato dall'ANAC assume particolare rilievo la nomina ministeriale del Presidente del Collegio Sindacale.

L'Autorità considera tale elemento come un indice potenzialmente rilevante ai fini della configurazione del controllo pubblico.

9.6. La convergenza tra organismo di diritto pubblico ed ente privato in controllo pubblico

L'analisi degli orientamenti ANAC consente di cogliere un fenomeno di straordinario interesse sistematico.

La categoria dell'organismo di diritto pubblico e quella dell'ente di diritto privato in controllo pubblico nascono in contesti differenti e perseguono finalità diverse.

La prima appartiene al diritto europeo degli appalti.

La seconda appartiene al diritto interno della trasparenza e dell'anticorruzione.

Eppure, nel caso dei fondi interprofessionali, esse tendono progressivamente a convergere.

Le ragioni di tale convergenza sono evidenti.

Entrambe le categorie presuppongono:

- il perseguimento di finalità di interesse generale;
- la gestione di risorse aventi una significativa rilevanza pubblicistica;
- l'esistenza di forme di influenza o controllo pubblico;
- l'inserimento stabile all'interno di un sistema di politiche pubbliche.

Si assiste così ad un fenomeno particolarmente interessante.

Mentre la categoria dell'organismo di diritto pubblico nasce per impedire che il ricorso a soggetti formalmente privati consenta di eludere le regole dell'evidenza pubblica, la categoria dell'ente di diritto privato in controllo pubblico nasce per impedire che il medesimo fenomeno produca effetti elusivi rispetto alle discipline della trasparenza e della prevenzione della corruzione. Le due categorie seguono percorsi differenti ma arrivano progressivamente a risultati molto simili.

9.7. Una proposta ricostruttiva

Alla luce della normativa vigente, della giurisprudenza amministrativa e degli orientamenti ANAC, appare possibile formulare una conclusione di carattere generale.

I fondi interprofessionali non rappresentano semplicemente organismi privati sottoposti a vigilanza pubblica.

Essi costituiscono una delle più avanzate manifestazioni di quel processo di funzionalizzazione pubblica dei soggetti privati che caratterizza il diritto amministrativo contemporaneo.

La questione non è più stabilire se essi siano pubblici o privati.

Questa dicotomia appare ormai insufficiente.

Il vero problema consiste nell'individuare il grado di pubblicizzazione che caratterizza il loro regime giuridico.

Sotto questo profilo, la categoria dell'ente di diritto privato in controllo pubblico sembra offrire oggi la chiave interpretativa più evoluta.

Essa consente infatti di cogliere simultaneamente la persistenza della forma privatistica, l'intensità della funzione pubblica esercitata, la rilevanza pubblicistica delle risorse gestite e la presenza di strumenti di controllo e influenza da parte dell'amministrazione.

I fondi interprofessionali appaiono così come soggetti privati nell'organizzazione, pubblici nella funzione e progressivamente integrati in quel sistema di amministrazione policentrica che rappresenta una delle più significative trasformazioni dello Stato contemporaneo.

10. Le autorità indipendenti, la Corte dei conti e la definitiva emersione della natura pubblicistica delle risorse dei fondi interprofessionali

L'evoluzione della natura giuridica dei fondi interprofessionali non può essere compresa limitandosi alla giurisprudenza amministrativa o agli orientamenti dell'ANAC.

Un ruolo decisivo è stato infatti svolto dalle autorità indipendenti e dalla magistratura contabile, le quali hanno progressivamente contribuito a consolidare l'idea secondo cui le risorse gestite dai fondi non possano essere considerate semplicemente risorse private e che la loro utilizzazione determini l'instaurazione di veri e propri rapporti di servizio rilevanti ai fini della responsabilità amministrativo-contabile.

Si tratta di un passaggio di straordinaria importanza sistematica.

Se infatti le risorse dei fondi assumono natura pubblicistica e se i soggetti beneficiari dei finanziamenti instaurano un rapporto di servizio con l'amministrazione, allora il sistema dei fondi interprofessionali non può più essere letto come una mera esperienza di autonomia collettiva assistita da controlli pubblici.

Esso diventa piuttosto una componente dell'amministrazione funzionale delle politiche del lavoro, caratterizzata dall'impiego di risorse vincolate al perseguimento di interessi generali e assoggettata alle forme di responsabilità tipiche della gestione del denaro pubblico.

10.1. Il parere AGCM AS1273 del 29 aprile 2016: concorrenza, trasparenza e predeterminazione dei criteri

Un primo contributo particolarmente significativo proviene dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Con il parere AS1273 del 29 aprile 2016, reso nell'esercizio dei poteri consultivi di cui all'articolo 22 della legge n. 287 del 1990, l'AGCM affronta direttamente il tema della disciplina e dell'operatività dei fondi interprofessionali per il finanziamento dei piani formativi aziendali.

Il documento assume una rilevanza che va ben oltre la materia concorrenziale.

L'Autorità prende infatti atto della particolare posizione istituzionale dei fondi e individua la necessità di rafforzare i principi di pubblicità, trasparenza e predeterminazione delle regole di accesso ai finanziamenti.

Particolarmente significativa è l'insistenza sulla necessità che i fondi rendano conoscibili in anticipo i criteri di valutazione e selezione dei piani formativi.

Secondo l'AGCM, le procedure di assegnazione delle risorse devono essere caratterizzate da:

"presupposti, criteri e tempi adeguatamente predeterminati e resi conoscibili agli operatori interessati."

La formulazione richiama in modo evidente principi tradizionalmente appartenenti al diritto amministrativo.

Non si tratta di semplici raccomandazioni organizzative.

La predeterminazione dei criteri, la pubblicità delle procedure e la verificabilità delle decisioni rappresentano infatti strumenti tipici attraverso cui l'ordinamento garantisce imparzialità e buon andamento nell'utilizzo di risorse pubbliche.

L'AGCM mostra così di considerare i fondi non come soggetti integralmente affidati all'autonomia negoziale, ma come organismi chiamati a gestire risorse destinate al perseguimento di interessi generali in un contesto che richiede garanzie di trasparenza e non discriminazione.

Non è casuale che le successive Linee Guida ministeriali abbiano recepito espressamente il parere AS1273, richiamandolo tra i principali riferimenti interpretativi della disciplina dei fondi.

10.2. Le Linee Guida ministeriali del 2026 e la stabilizzazione della dimensione pubblicistica del sistema

La pubblicazione delle Linee Guida adottate con Decreto Direttoriale n. 8 del 9 gennaio 2026 rappresenta probabilmente il punto di massima maturazione dell'evoluzione normativa dei fondi interprofessionali.

Il documento non si limita ad aggiornare le precedenti disposizioni amministrative.

Esso costruisce un vero e proprio sistema organico di attivazione, funzionamento, vigilanza e monitoraggio dei fondi.

Particolarmente significativa appare la parte introduttiva delle Linee Guida.

Il Ministero richiama infatti espressamente:

- la sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015;
- il parere ANAC del 15 gennaio 2016;
- la circolare ministeriale n. 10 del 18 febbraio 2016;
- il parere AGCM AS1273 del 29 aprile 2016.

La scelta non è meramente ricognitiva.

Attraverso tali richiami il Ministero prende atto dell'intera evoluzione giurisprudenziale e amministrativa che ha progressivamente qualificato i fondi come soggetti funzionalmente pubblici. Le Linee Guida rafforzano inoltre gli obblighi di pubblicazione, monitoraggio e trasparenza. Particolarmente significativa è la previsione relativa ai controlli di primo livello, ai controlli ex post e alla costruzione di un sistema informativo integrato per la vigilanza ministeriale. Si tratta di strumenti che confermano come il legislatore e l'amministrazione non considerino più i fondi semplicemente come associazioni private operanti nel settore della formazione. Essi vengono trattati come snodi regolati dell'architettura nazionale delle politiche attive del lavoro.

10.3. La giurisprudenza della Corte dei conti e la natura pubblicistica delle risorse

Il contributo più incisivo alla qualificazione pubblicistica dei fondi proviene tuttavia dalla magistratura contabile.

La Corte dei conti ha infatti sviluppato negli anni un orientamento estremamente rigoroso in materia di gestione di contributi e finanziamenti pubblici.

Pur non riguardando sempre direttamente i fondi interprofessionali, tale giurisprudenza assume una rilevanza decisiva poiché individua principi pienamente applicabili alle risorse gestite da tali organismi. Il punto centrale è rappresentato dalla natura delle somme impiegate.

La Corte dei conti tende infatti a considerare pubblicistiche tutte le risorse che risultino vincolate ex lege al perseguimento di finalità di interesse generale e che siano assoggettate a sistemi pubblici di controllo e rendicontazione.

In tale prospettiva assume particolare rilievo il principio secondo cui:

"sussiste un rapporto di servizio tra il privato e l'amministrazione tutte le volte in cui detto privato sia incaricato di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse della collettività, un'attività rientrante nell'ambito delle finalità perseguite dall'ente pubblico."

La formula è di straordinaria importanza.

Essa consente di superare definitivamente l'idea che la responsabilità amministrativo-contabile riguardi esclusivamente dipendenti pubblici o amministratori pubblici.

Ciò che rileva non è la natura del soggetto.

Ciò che rileva è la gestione di risorse pubbliche o pubblicisticamente vincolate nell'ambito di una funzione di interesse generale.

Il principio appare perfettamente coerente con l'evoluzione descritta nei capitoli precedenti.

Come la Corte costituzionale ha superato la nozione formale di ente pubblico e come la Corte di Giustizia ha elaborato la categoria funzionale dell'organismo di diritto pubblico, così la Corte dei conti supera la nozione soggettiva di agente pubblico e valorizza invece il concreto inserimento del privato nella gestione dell'interesse generale.

10.4. Il rapporto di servizio dei beneficiari dei finanziamenti

La conseguenza più significativa di tale impostazione riguarda i soggetti beneficiari dei finanziamenti erogati dai fondi.

La giurisprudenza contabile ha infatti più volte affermato che l'accesso a risorse pubbliche destinate al perseguimento di specifiche finalità determina l'instaurazione di un rapporto di servizio con l'amministrazione.

Tale principio trova una delle sue formulazioni più chiare nell'affermazione secondo cui:
"l'utilizzazione di risorse pubbliche vincolate al perseguimento di finalità di interesse generale determina l'inserimento funzionale del soggetto beneficiario nell'apparato di realizzazione dell'interesse pubblico."
Il beneficiario non viene dunque considerato un semplice destinatario di una sovvenzione.
Egli diventa parte di un meccanismo di attuazione dell'interesse generale.
Da ciò discende la possibilità di configurare responsabilità amministrativo-contabili in caso di utilizzo distorto delle risorse.
La logica sottesa a tale impostazione è particolarmente significativa.
Se il finanziamento pubblico è finalizzato alla realizzazione di uno scopo di interesse generale, il beneficiario non può essere considerato un soggetto completamente estraneo all'amministrazione.
Egli entra piuttosto in un rapporto funzionale con il sistema pubblico che eroga e controlla le risorse.
Applicato ai fondi interprofessionali, tale principio conduce a risultati di grande rilievo.
Le imprese, gli enti di formazione e gli altri soggetti che accedono ai finanziamenti dei fondi non si limitano a ricevere risorse economiche.
Essi partecipano all'attuazione di una politica pubblica della formazione continua e dell'occupabilità.

10.5. La responsabilità amministrativo-contabile e il danno erariale

La configurazione del rapporto di servizio determina ulteriori conseguenze.
La Corte dei conti ha infatti costantemente affermato la propria giurisdizione nei confronti di soggetti privati che abbiano utilizzato in modo illecito o distorto risorse pubbliche.
Particolarmente significativa appare la giurisprudenza relativa alle erogazioni pubbliche illecitamente percepite o utilizzate per finalità diverse da quelle previste.
In tali casi il danno non viene considerato come una semplice lesione patrimoniale dell'ente erogatore.
Esso viene qualificato come danno erariale, in quanto incidente sul corretto impiego di risorse destinate alla realizzazione di interessi pubblici.
Ancora una volta emerge la centralità della funzione pubblica.
La tutela non riguarda soltanto il patrimonio.
Essa riguarda il corretto perseguimento delle finalità cui le risorse risultano legalmente vincolate.
In questa prospettiva la responsabilità amministrativo-contabile diventa uno strumento di garanzia dell'interesse generale.

10.6. I fondi interprofessionali come segmento della finanza pubblica funzionale

L'insieme degli orientamenti sviluppati dall'AGCM, dal Ministero del Lavoro, dall'ANAC e dalla Corte dei conti conduce ad una conclusione difficilmente eludibile.
Le risorse dei fondi interprofessionali non possono più essere lette come semplici risorse private affidate alla gestione delle parti sociali.
Esse costituiscono risorse pubblicisticamente vincolate, raccolte attraverso una contribuzione obbligatoria, destinate ex lege al perseguimento di finalità di interesse generale e assoggettate a un articolato sistema di controlli pubblici.
La stessa posizione dei beneficiari dei finanziamenti conferma tale impostazione.
L'instaurazione di rapporti di servizio e la configurabilità della responsabilità amministrativo-contabile

mostrano come l'intero sistema dei fondi sia ormai considerato parte integrante dell'amministrazione funzionale delle politiche del lavoro.

Si tratta di un passaggio teorico di straordinaria importanza.

La pubblicità dei fondi non deriva soltanto dalla funzione esercitata o dalla vigilanza ministeriale.

Essa emerge anche dalla natura delle risorse gestite e dal regime di responsabilità che accompagna il loro utilizzo.

Proprio per questa ragione i fondi interprofessionali appaiono oggi come una delle più avanzate manifestazioni di quel modello di amministrazione policentrica nel quale soggetti formalmente privati vengono stabilmente integrati nell'attuazione di politiche pubbliche attraverso l'utilizzo di risorse vincolate, sistemi di controllo e meccanismi di responsabilità tipicamente pubblicistici.

11. I fondi interprofessionali come paradigma dell'amministrazione collaborativa: autonomia collettiva, funzione pubblica e sussidiarietà organizzativa

L'analisi svolta nei capitoli precedenti consente di collocare i fondi interprofessionali in una posizione ormai sufficientemente definita sul piano normativo e giurisprudenziale. Essi nascono dall'autonomia collettiva delle parti sociali, assumono veste privatistica, gestiscono risorse derivanti da una contribuzione obbligatoria, perseguono finalità di interesse generale e sono sottoposti a penetranti poteri pubblici di autorizzazione, vigilanza e controllo.

Tuttavia, per coglierne appieno la natura giuridica, non è sufficiente affermare che essi sono soggetti privati funzionalizzati al perseguimento di fini pubblici. Occorre compiere un ulteriore passaggio teorico: i fondi interprofessionali rappresentano uno dei modelli più significativi di amministrazione collaborativa presenti nell'ordinamento italiano contemporaneo.

Essi mostrano, forse meglio di altre figure, come l'interesse generale non sia più perseguito esclusivamente attraverso apparati amministrativi tradizionali, ma mediante strutture plurali, negoziali, partecipate e policentriche, nelle quali soggetti espressione dell'autonomia sociale vengono stabilmente integrati nella realizzazione di politiche pubbliche.

11.1. Dall'amministrazione autoritativa all'amministrazione policentrica

Il diritto amministrativo classico era costruito attorno ad una figura centrale: l'amministrazione pubblica come soggetto titolare di poteri autoritativi, chiamato a perseguire l'interesse pubblico attraverso atti unilaterali e procedimenti formalizzati.

Tale modello non è certamente scomparso. Esso continua a rappresentare una componente essenziale dell'ordinamento. Tuttavia, accanto ad esso si è progressivamente sviluppata una diversa modalità di azione amministrativa, fondata sulla cooperazione tra pubblico e privato, sulla regolazione di reti organizzative e sulla valorizzazione di soggetti intermedi.

L'amministrazione contemporanea non è più soltanto amministrazione che comanda, autorizza o sanziona. È anche amministrazione che coordina, abilita, finanzia, controlla, orienta e rende responsabili soggetti diversi chiamati a concorrere al perseguimento di interessi generali.

I fondi interprofessionali si collocano esattamente in questa evoluzione.

Essi non sono uffici dello Stato, né enti pubblici strumentali in senso classico. Non sono però neppure semplici associazioni private o strumenti negoziali delle parti sociali. Sono piuttosto nodi di una rete pubblica di promozione della formazione continua, collocati tra Stato, imprese, lavoratori, organizzazioni sindacali, enti formativi e sistema produttivo.

In questa prospettiva, la loro natura giuridica non può essere compresa attraverso una domanda secca — pubblico o privato? — ma richiede una domanda più sofisticata: quale funzione pubblica viene esercitata mediante un modulo organizzativo privatistico?

La risposta conduce al cuore della questione: i fondi realizzano una forma di amministrazione pubblica non soggettiva, nella quale la pubblicità non deriva dall'appartenenza dell'ente all'apparato statale, ma dalla funzione esercitata, dal vincolo di destinazione delle risorse e dal sistema dei controlli.

11.2. L'articolo 118, quarto comma, della Costituzione e la sussidiarietà orizzontale

Il riferimento costituzionale più immediato per interpretare questo fenomeno è rappresentato dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, secondo cui Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

La norma, introdotta con la riforma del Titolo V del 2001, ha attribuito rilievo costituzionale al principio di sussidiarietà orizzontale.

Tale principio segna una profonda trasformazione nel modo di concepire il rapporto tra pubblico e privato. L'interesse generale non è più considerato monopolio esclusivo dell'amministrazione pubblica. Esso può essere perseguito anche da soggetti della società civile, purché l'ordinamento riconosca, regoli e garantisca tale partecipazione.

In questa prospettiva, i fondi interprofessionali potrebbero essere letti come una forma di attuazione della sussidiarietà orizzontale: le parti sociali, espressione organizzata del mondo del lavoro e dell'impresa, vengono chiamate a concorrere alla realizzazione di una politica pubblica essenziale, quella della formazione continua.

Tale lettura, tuttavia, deve essere maneggiata con cautela.

La sussidiarietà orizzontale presuppone normalmente l'iniziativa autonoma dei privati nello svolgimento di attività di interesse generale. Nel caso dei fondi interprofessionali, invece, l'autonomia collettiva è sì decisiva nella fase genetica, ma opera all'interno di una cornice legislativa molto stringente. I fondi non nascono semplicemente da un'iniziativa spontanea della società civile. Nascono perché il legislatore ha costruito un sistema di finanziamento pubblico-funzionale della formazione continua, affidandone la gestione a soggetti costituiti dalle parti sociali e sottoponendoli a poteri ministeriali di autorizzazione, vigilanza e controllo.

Per questa ragione, sarebbe riduttivo qualificare i fondi come pura espressione della sussidiarietà orizzontale. Essi rappresentano piuttosto una forma più complessa di sussidiarietà organizzativa, nella quale l'autonomia sociale viene istituzionalizzata e inserita in una funzione pubblica regolata.

11.3. Sussidiarietà, delegazione di funzioni e autonomia collettiva

La giurisprudenza amministrativa, in particolare la sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015, ha talvolta richiamato il principio di sussidiarietà per descrivere l'attività dei fondi interprofessionali. Tale richiamo coglie certamente un dato reale: i fondi consentono alle parti sociali di partecipare all'attuazione di una politica pubblica, valorizzando la prossimità tra soggetti rappresentativi, imprese e lavoratori.

Tuttavia, il fenomeno non può essere ricondotto integralmente allo schema della sussidiarietà orizzontale.

Nel modello classico della sussidiarietà, il soggetto privato svolge un'attività di interesse generale che l'amministrazione riconosce, sostiene o favorisce. Nel caso dei fondi, invece, il legislatore non si limita a favorire un'attività spontanea delle parti sociali, ma costruisce un vero e proprio sistema pubblico di finanziamento, ne definisce le finalità, ne individua le risorse, ne disciplina l'autorizzazione e ne affida la vigilanza al Ministero del Lavoro.

Ci si trova dunque davanti ad un modello ibrido, che presenta tratti della sussidiarietà, ma anche elementi tipici della delegazione funzionale.

Il fondo non esercita una sovranità amministrativa propria. Non dispone di poteri pubblici autoritativi in senso stretto. Tuttavia, è chiamato a gestire una funzione pubblica o, quantomeno, una funzione di interesse generale pubblicisticamente regolata.

La formula più precisa appare allora quella di "autonomia collettiva funzionalizzata".

Le parti sociali mantengono un ruolo centrale nella costituzione e nella governance dei fondi, ma tale autonomia non è libera nel fine. Essa è orientata dalla legge verso la realizzazione della formazione continua, della qualificazione professionale, dell'occupabilità e della competitività del sistema produttivo. L'autonomia collettiva, in questo caso, non è alternativa al pubblico. Diventa uno strumento del pubblico.

11.4. Le parti sociali come soggetti del costituzionalismo economico

La peculiarità dei fondi interprofessionali emerge con ancora maggiore chiarezza se si considera il ruolo costituzionale delle parti sociali.

Sindacati e organizzazioni datoriali non sono semplici soggetti privati. Essi rappresentano formazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità del lavoratore, ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione, e strumenti di partecipazione alla regolazione dei rapporti economici e sociali.

La Costituzione italiana non costruisce il lavoro come mera merce di scambio, ma come fondamento della Repubblica, valore ordinante della convivenza democratica e strumento di partecipazione alla vita sociale.

Gli articoli 1, 3, 4, 35, 36, 38, 39, 41 e 46 della Costituzione delineano una vera architettura del costituzionalismo del lavoro, nella quale l'autonomia collettiva assume una funzione che travalica il mero interesse categoriale.

In questa prospettiva, la gestione della formazione continua da parte delle parti sociali non è una scelta accidentalmente privatistica. Essa risponde ad una precisa logica costituzionale: affidare a soggetti rappresentativi del lavoro e dell'impresa una funzione che incide direttamente sulla dignità professionale, sulla libertà sostanziale del lavoratore e sulla capacità competitiva del sistema produttivo.

I fondi interprofessionali si collocano dunque nel punto di incontro tra due assi costituzionali.

Da un lato, l'asse del lavoro, che impone alla Repubblica di promuovere le condizioni per l'effettività del diritto al lavoro e per l'elevazione professionale dei lavoratori.

Dall'altro, l'asse del pluralismo sociale, che riconosce il ruolo delle formazioni intermedie nella realizzazione dell'interesse generale.

È in questo incrocio che si comprende la loro natura più profonda.

I fondi sono privati perché nascono dall'autonomia collettiva. Sono pubblici perché tale autonomia viene chiamata ad attuare una funzione costituzionale.

11.5. Formazione continua, lavoro e interesse generale

La formazione continua non può essere considerata una semplice prestazione di mercato.

Essa rappresenta oggi uno dei principali strumenti di cittadinanza economica.

In un contesto produttivo segnato da digitalizzazione, transizione ecologica, intelligenza artificiale, mutamenti organizzativi e obsolescenza accelerata delle competenze, la possibilità di accedere alla formazione non riguarda soltanto l'interesse dell'impresa ad accrescere la produttività.

Riguarda la posizione costituzionale del lavoratore.

La formazione incide sulla sua occupabilità, sulla sua autonomia professionale, sulla sua capacità di partecipare ai processi produttivi e sulla sua possibilità di non essere espulso dal mercato del lavoro.

Da questo punto di vista, i fondi interprofessionali non finanziano semplicemente corsi. Essi contribuiscono alla tenuta del patto costituzionale sul lavoro.

La loro funzione si colloca nella linea degli articoli 3 e 4 della Costituzione.

L'articolo 3, secondo comma, impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'articolo 4 riconosce il diritto al lavoro e promuove le condizioni che lo rendano effettivo.

In tale prospettiva, la formazione continua rappresenta uno degli strumenti attraverso cui il diritto al lavoro si trasforma da mera libertà formale in possibilità concreta di permanere, evolvere e progredire nel mercato del lavoro.

La funzione dei fondi, pertanto, non è meramente economica. È costituzionale.

11.6. La distinzione tra interesse collettivo e interesse pubblico

Uno dei nodi teorici più delicati riguarda il rapporto tra interesse collettivo delle parti sociali e interesse pubblico.

I fondi interprofessionali nascono da accordi tra organizzazioni rappresentative di lavoratori e datori di lavoro. Per questa ragione, si potrebbe sostenere che essi perseguano interessi collettivi di categoria e non interessi pubblici in senso proprio.

La tesi, tuttavia, non appare sufficiente.

È vero che la matrice genetica dei fondi è collettiva e negoziale. Ma l'interesse alla formazione continua non resta confinato nella sfera delle parti stipulanti.

Il legislatore lo assume come interesse generale, lo finanzia mediante un meccanismo obbligatorio, lo sottopone a vigilanza ministeriale e lo inserisce nel sistema nazionale delle politiche del lavoro.

L'interesse collettivo viene così elevato a interesse pubblico-funzionale.

Questa trasformazione è decisiva.

Non tutti gli interessi collettivi sono interessi pubblici. Ma alcuni interessi collettivi, quando vengono riconosciuti dalla legge, finanziati attraverso risorse vincolate e inseriti in una politica pubblica, assumono una dimensione pubblicistica.

I fondi interprofessionali si collocano esattamente in questa traiettoria.

Essi non abbandonano la propria matrice collettiva, ma la superano funzionalmente. L'interesse delle imprese e dei lavoratori alla formazione diventa interesse generale alla qualificazione del lavoro, all'innovazione del sistema produttivo e alla coesione sociale.

11.7. Il rischio della privatizzazione opaca dell'interesse pubblico

La qualificazione dei fondi come strumenti di amministrazione collaborativa non deve però condurre ad una lettura ingenuamente celebrativa del fenomeno.

Ogni volta che una funzione pubblica viene esercitata mediante soggetti privati, si pone un rischio evidente: la privatizzazione opaca dell'interesse pubblico.

Il ricorso a moduli privatistici può infatti produrre efficienza, prossimità e capacità adattiva, ma può anche determinare minori garanzie procedurali, minore trasparenza, minore contendibilità e maggiore difficoltà di controllo.

È esattamente per evitare tale rischio che la giurisprudenza amministrativa, l'ANAC, l'AGCM, il Ministero del Lavoro e la Corte dei conti hanno progressivamente costruito un regime pubblicistico attorno ai fondi.

La qualificazione come organismi di diritto pubblico ai fini dei contratti, l'applicazione degli obblighi di trasparenza, la vigilanza ministeriale, la predeterminazione dei criteri di assegnazione delle risorse, la configurabilità del rapporto di servizio e della responsabilità contabile non sono appesantimenti burocratici.

Sono il prezzo costituzionale della gestione privata di una funzione pubblica.

In altri termini, l'autonomia collettiva è valorizzata, ma non può diventare zona franca.

La flessibilità organizzativa è ammessa, ma deve essere accompagnata da tracciabilità, pubblicità, imparzialità e responsabilità.

Il fondo interprofessionale è dunque un soggetto ibrido non perché sfugge alle regole, ma perché cumula regole diverse: privatistiche nella struttura, pubblicistiche nella funzione, amministrative nei controlli, contabili nella responsabilità.

11.8. Amministrazione collaborativa e principio di responsabilità

La vera chiave di volta del modello è il principio di responsabilità.

Se il perseguimento dell'interesse generale viene affidato anche a soggetti privati, questi non possono essere considerati meri destinatari di libertà organizzativa.

Devono essere titolari di responsabilità proporzionate alla funzione esercitata e alle risorse gestite.

Nel caso dei fondi interprofessionali, tale responsabilità opera su più livelli.

Vi è anzitutto una responsabilità istituzionale verso il Ministero vigilante, che si traduce negli obblighi di monitoraggio, rendicontazione, trasmissione dei dati e rispetto delle Linee Guida.

Vi è poi una responsabilità verso le imprese aderenti e i lavoratori destinatari della formazione, che impone efficienza, qualità e coerenza dei piani finanziati.

Vi è una responsabilità verso il mercato, che richiede procedure non discriminatorie, criteri predeterminati e rispetto della concorrenza nell'affidamento di beni e servizi.

Vi è infine una responsabilità verso l'ordinamento finanziario pubblico, che giustifica l'intervento della Corte dei conti quando le risorse siano utilizzate in modo distorto rispetto alla destinazione legale.

Questi diversi livelli mostrano che la natura ibrida dei fondi non è una zona di incertezza, ma un sistema complesso di responsabilità differenziate.

La loro collocazione tra pubblico e privato non indebolisce il regime giuridico, ma lo moltiplica.

11.9. La tesi ricostruttiva: i fondi come enti privati di amministrazione funzionale

Alla luce delle considerazioni svolte, può proporsi una formula ricostruttiva più precisa rispetto a quelle normalmente utilizzate.

I fondi interprofessionali possono essere qualificati come enti privati di amministrazione funzionale.

La formula intende esprimere tre profili.

Il primo è la natura privatistica della struttura. I fondi sono costituiti dalle parti sociali, operano secon-

do statuti privatistici e conservano autonomia organizzativa.

Il secondo è la pubblicità della funzione. Essi perseguono finalità di interesse generale nel settore della formazione continua, dell'occupabilità e delle politiche attive del lavoro.

Il terzo è la sottoposizione ad un regime pubblicistico differenziato. Tale regime comprende vigilanza ministeriale, obblighi di trasparenza, regole di evidenza pubblica, controlli sull'utilizzo delle risorse e responsabilità contabile.

La nozione di ente privato di amministrazione funzionale consente di evitare due errori opposti.

Il primo errore sarebbe assimilare integralmente i fondi agli enti pubblici tradizionali, cancellando la loro matrice collettiva e privatistica.

Il secondo errore sarebbe considerarli semplici soggetti privati, trascurando la funzione pubblica, la natura delle risorse e l'intensità dei controlli.

La verità giuridica si colloca in mezzo, ma non in un mezzo indistinto.

I fondi sono privati nella forma, pubblici nella funzione, regolati nel procedimento, vigilati nell'organizzazione, responsabilizzati nella gestione delle risorse.

11.10. Il valore paradigmatico dei fondi interprofessionali

L'interesse scientifico dei fondi interprofessionali va oltre il settore della formazione continua.

Essi costituiscono un paradigma più generale della trasformazione dell'amministrazione contemporanea.

Mostrano che l'interesse pubblico può essere perseguito mediante strutture non statali.

Mostrano che l'autonomia privata può essere non soltanto limite al potere pubblico, ma anche strumento di realizzazione di fini pubblici.

Mostrano che il controllo pubblico non richiede necessariamente l'assorbimento organizzativo del soggetto nell'amministrazione.

Mostrano, infine, che la distinzione tra pubblico e privato non è scomparsa, ma è diventata più sofisticata.

Il pubblico non coincide più soltanto con il soggetto. Può coincidere con la funzione, con la risorsa, con il controllo, con la responsabilità.

Il privato non coincide più soltanto con l'autonomia. Può diventare luogo di esercizio regolato dell'interesse generale.

È in questa trasformazione che i fondi interprofessionali trovano la loro più autentica collocazione sistematica.

Essi sono uno dei luoghi in cui il diritto amministrativo contemporaneo mostra il proprio volto più evoluto: non più soltanto diritto del potere, ma diritto dell'organizzazione dell'interesse generale.

La loro natura giuridica, pertanto, non può essere risolta con una formula statica. Deve essere compresa come una composizione dinamica di elementi diversi: autonomia collettiva, vincolo pubblicistico, funzione sociale, controllo amministrativo e responsabilità contabile.

In questa prospettiva, i fondi interprofessionali non sono un'anomalia.

Sono un laboratorio.

Un laboratorio nel quale il diritto pubblico, il diritto del lavoro e il diritto dell'Unione europea sperimentano forme nuove di governo dell'interesse generale, capaci di valorizzare il pluralismo sociale senza rinunciare alle garanzie costituzionali di trasparenza, imparzialità e responsabilità.

12. Conclusioni. Oltre la dicotomia pubblico-privato: i fondi interprofessionali come enti privati di amministrazione funzionale

L'indagine svolta nei capitoli precedenti consente di formulare alcune conclusioni che, pur nella consapevolezza della complessità del tema, appaiono ormai difficilmente contestabili alla luce dell'evoluzione normativa, giurisprudenziale e dottrinale degli ultimi due decenni.

Il problema della natura giuridica dei fondi interprofessionali non può essere risolto attraverso le categorie tradizionali del diritto amministrativo.

La domanda che ha accompagnato gran parte del dibattito — se i fondi siano enti pubblici oppure enti privati — si rivela oggi metodologicamente inadeguata.

Essa presuppone infatti una concezione dualistica dell'organizzazione amministrativa che l'evoluzione dell'ordinamento, nazionale ed europeo, ha ormai profondamente superato.

L'esperienza dei fondi interprofessionali dimostra come l'interesse generale possa essere perseguito mediante modelli organizzativi che sfuggono alle tradizionali classificazioni soggettive e che trovano la propria ragion d'essere nella combinazione di elementi pubblicistici e privatistici.

La progressiva affermazione del criterio funzionale, tanto nella giurisprudenza costituzionale quanto in quella europea e amministrativa, ha determinato il superamento della concezione dell'ente pubblico come categoria ontologica e immutabile.

Come evidenziato dalla Corte costituzionale a partire dalla storica sentenza n. 396 del 1988, l'ordinamento contemporaneo non conosce più il principio della pubblicizzazione generalizzata.

Allo stesso modo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha elaborato la nozione di organismo di diritto pubblico prescindendo dalla forma giuridica del soggetto e valorizzando invece la funzione concretamente esercitata.

La giurisprudenza amministrativa italiana ha recepito tale evoluzione.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 4304 del 2015 ha rappresentato il momento decisivo di questa trasformazione interpretativa.

Particolarmente significativa appare l'affermazione secondo cui:

"la natura privatistica dei fondi non vale a mutare la natura degli interessi affidati alla loro cura e non appare incompatibile con lo svolgimento di funzioni pubbliche di interesse generale."

In questa formula è racchiuso l'intero significato dell'evoluzione ricostruttiva che ha interessato i fondi interprofessionali.

La forma organizzativa non è più l'elemento decisivo.

Ciò che rileva è la funzione.

Ed è proprio la funzione esercitata dai fondi a costituire il principale elemento qualificante del loro regime giuridico.

La formazione continua dei lavoratori, l'aggiornamento professionale, la qualificazione delle competenze e il sostegno all'occupabilità non rappresentano semplici attività economiche o interessi collettivi di categoria.

Esse costituiscono obiettivi che il legislatore ha elevato a finalità di interesse generale e che trovano diretto fondamento nei principi costituzionali sanciti dagli articoli 1, 3, 4, 35, 38 e 41 della Costituzione.

I fondi interprofessionali operano pertanto all'interno di un settore nel quale la distinzione tra interesse collettivo e interesse pubblico tende progressivamente ad attenuarsi.

Le organizzazioni sindacali e datoriali, attraverso i fondi, non perseguono soltanto interessi propri delle categorie rappresentate.

Esse vengono chiamate a partecipare all'attuazione di una politica pubblica nazionale.

L'analisi delle risorse gestite conferma ulteriormente tale conclusione.

Il contributo dello 0,30 per cento previsto dall'articolo 25 della legge n. 845 del 1978, pur formalmente alimentato dalle imprese, presenta caratteristiche che lo avvicinano alle prestazioni patrimoniali imposte di cui all'articolo 23 della Costituzione.

Le somme raccolte risultano vincolate ex lege al perseguimento di specifiche finalità di interesse generale e sono assoggettate a penetranti controlli pubblici.

La loro destinazione non dipende dalla libera autonomia delle parti.

Essa è predeterminata dal legislatore.

Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa e dalla Corte dei conti, la natura pubblicistica delle risorse non deriva dalla loro provenienza formale, ma dalla destinazione legale, dalla funzione perseguita e dal sistema di controlli che ne accompagna l'utilizzo.

Ancora più significativa appare l'evoluzione relativa ai meccanismi di vigilanza.

L'autorizzazione ministeriale alla costituzione dei fondi, la vigilanza permanente esercitata dal Ministero del Lavoro, gli obblighi di monitoraggio, le verifiche sui piani formativi, le Linee Guida ministeriali del 2026, gli interventi dell'ANAC e dell'AGCM delineano un sistema nel quale l'autonomia organizzativa dei fondi convive con un'intensa presenza pubblica.

Non si tratta tuttavia di una presenza pubblica sostitutiva.

Lo Stato non assorbe l'autonomia collettiva.

La orienta.

La regola.

La controlla.

Questa peculiarità costituisce uno degli aspetti più interessanti dell'intera esperienza dei fondi interprofessionali.

L'amministrazione pubblica non esercita direttamente la funzione.

Costruisce invece le condizioni normative, finanziarie e organizzative affinché tale funzione venga esercitata da soggetti espressione del pluralismo sociale.

È in questo senso che i fondi rappresentano una delle più avanzate manifestazioni dell'amministrazione collaborativa contemporanea.

L'analisi degli orientamenti ANAC ha consentito di compiere un ulteriore passo avanti.

La progressiva estensione ai fondi degli obblighi di trasparenza, delle misure di prevenzione della corruzione e delle discipline in materia di incompatibilità dimostra come il legislatore e le autorità indipendenti percepiscano tali organismi come parte integrante di un più ampio sistema pubblico di gestione dell'interesse generale.

Particolarmente significativa è la riflessione sviluppata dall'ANAC nell'atto del Presidente del 17 maggio 2023.

L'Autorità distingue correttamente tra organismo di diritto pubblico ed ente di diritto privato in controllo pubblico, ma individua al tempo stesso una progressiva convergenza tra le due figure.

Si tratta di una convergenza che trova spiegazione proprio nella peculiare natura dei fondi.

Essi costituiscono organismi privati sul piano organizzativo ma profondamente pubblicizzati sul piano funzionale.

La giurisprudenza contabile ha infine completato il quadro.

La configurazione del rapporto di servizio tra beneficiari dei finanziamenti e sistema pubblico, unitamente alla possibilità di configurare responsabilità amministrativo-contabili per l'utilizzo distorto delle risorse, rappresenta probabilmente la più chiara manifestazione della natura pubblicistica del sistema.

Quando il diritto contabile considera il beneficiario di un finanziamento come soggetto inserito nell'apparato di realizzazione dell'interesse pubblico, la tradizionale distinzione tra amministrazione e

amministrato tende inevitabilmente a perdere rigidità.
Tutte queste considerazioni conducono ad una prima conclusione.

12.1. Prima tesi: i fondi interprofessionali non sono enti pubblici in senso tradizionale

I fondi interprofessionali non possono essere qualificati come enti pubblici in senso tradizionale. Essi non sono istituiti direttamente dalla legge.
Non appartengono all'apparato amministrativo statale.
Non sono finanziati attraverso la fiscalità generale.
Non sono soggetti ad un controllo pubblico tale da annullarne l'autonomia organizzativa.
La loro origine negoziale e la centralità delle parti sociali nella governance impediscono una loro assimilazione agli enti pubblici classici.
Qualunque ricostruzione orientata in tal senso finirebbe per cancellare proprio quell'elemento di autonomia collettiva che costituisce il fondamento storico e giuridico dell'istituto.

12.2. Seconda tesi: i fondi interprofessionali non sono neppure meri enti privati

Allo stesso tempo, risulta oggi altrettanto difficile sostenere che i fondi siano semplicemente associazioni private.

Tale impostazione non appare più compatibile con:

- la natura delle risorse gestite;
- il sistema dei controlli pubblici;
- l'inserimento nella Rete nazionale delle politiche del lavoro;
- la giurisprudenza del Consiglio di Stato;
- gli orientamenti ANAC;
- le pronunce della Corte dei conti.

L'autonomia privata continua certamente a caratterizzare l'organizzazione interna dei fondi. Essa tuttavia non ne esaurisce la natura giuridica.

12.3. Terza tesi: i fondi sono organismi di diritto pubblico ai fini della disciplina dei contratti

L'analisi svolta conferma la correttezza dell'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, dal TAR Lazio e dal Ministero del Lavoro.

I fondi soddisfano i requisiti elaborati dal diritto dell'Unione europea per la qualificazione come organismi di diritto pubblico.

Essi perseguono finalità di interesse generale.

Sono dotati di personalità giuridica.

Operano in un contesto caratterizzato da una significativa influenza pubblica.

Ne consegue l'applicazione della disciplina pubblicistica nelle materie individuate dalla normativa europea e nazionale.

12.4. Quarta tesi: i fondi possono integrare la figura dell'ente di diritto privato in controllo pubblico

Gli orientamenti più recenti dell'ANAC suggeriscono una conclusione ulteriore.

In presenza di adeguati indici di governance pubblica, i fondi possono essere ricondotti anche alla categoria dell'ente di diritto privato in controllo pubblico.

La questione richiede una verifica caso per caso, ma appare ormai evidente che la tradizionale autonomia privatistica dei fondi deve essere letta alla luce dei penetranti poteri di vigilanza e delle forme di influenza pubblica previste dall'ordinamento.

12.5. Quinta tesi: i fondi costituiscono una nuova figura di ente privato di amministrazione funzionale

La conclusione finale di questo lavoro può essere espressa attraverso una formula ricostruttiva che tenta di sintetizzare l'intera evoluzione esaminata.

I fondi interprofessionali rappresentano una figura di ente privato di amministrazione funzionale.

La formula consente di cogliere simultaneamente:

- la natura privatistica dell'organizzazione;
- la pubblicità della funzione esercitata;
- la natura pubblicistica delle risorse gestite;
- il sistema dei controlli amministrativi;
- il regime di responsabilità che accompagna l'utilizzo delle risorse.

Essa evita sia l'assimilazione agli enti pubblici tradizionali sia la riduzione a meri soggetti privati.

La categoria dell'ente privato di amministrazione funzionale appare infatti maggiormente idonea a descrivere quelle organizzazioni che, pur conservando autonomia privata, risultano stabilmente integrate nella realizzazione dell'interesse generale.

12.6. Considerazioni finali

L'esperienza dei fondi interprofessionali mostra come il diritto amministrativo contemporaneo stia progressivamente abbandonando una logica fondata sull'appartenenza soggettiva per adottare una logica fondata sulla funzione.

La domanda centrale non è più chi esercita il potere, ma per quale finalità esso viene esercitato, con quali risorse, sotto quali controlli e secondo quali responsabilità.

In questo senso, i fondi interprofessionali rappresentano molto più di un istituto destinato al finanziamento della formazione continua.

Essi costituiscono un laboratorio giuridico nel quale si manifesta una delle trasformazioni più profonde dello Stato contemporaneo: il passaggio da un'amministrazione fondata prevalentemente sulla gerarchia ad un'amministrazione costruita attraverso reti, cooperazione, responsabilità condivise e pluralismo organizzativo.

La loro vicenda dimostra che l'autonomia privata non è necessariamente alternativa all'interesse pubblico.

Può diventarne strumento.

Può diventarne veicolo.

Può persino diventarne una delle forme più efficaci di realizzazione.

Ed è probabilmente proprio in questa capacità di coniugare autonomia sociale e funzione pubblica che risiede la vera originalità dei fondi interprofessionali e, al tempo stesso, una delle più interessanti prospettive evolutive del diritto amministrativo e del diritto del lavoro del XXI secolo.

L'autore

Giuseppe Mosa, avvocato - consulente di imprese, organizzazioni sindacali ed enti pubblici, membro del Comitato scientifico del Centro Studi Unsic.

PUBBLICAZIONI

1 - L'AGRICOLTURA DEL DOMANI

(Domenico Mamone, Ylenia Ferrante)

2 - PAC 2021-2027

(Salvatore Medica)

3 - LA DIDATTICA SPECIALE

(Roberta Buttaro e Paola de Sanctis)

4 - NICCOLÒ MACHIAVELLI

(Paola de Sanctis)

5 - STORIA DELLE PANDEMIE

(Roberta Buttaro)

6 - DISTURBO DA DEFICIT DELL'ATTENZIONE E IPERATTIVITÀ E L'IMPORTANZA DEL PARENT TRAINING

(Francesca Cavallo)

7 - LA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE

(Alessandro Neumann)

8 - CALABRIA, IL COMPIACIMENTO DI DIO E LO ZAMPINO DEL DIAVOLO

(Giampiero Castellotti e Alessandro Neumann)

9 - EVOLUZIONE DEL RAPPORTO TRA MUSICA E SPIRITUALITÀ

(Alessandro Neumann)

10 - QUEGLI ANNI CALDI ... ANALISI DEL 1977 E DINTORNI

(Paola de Sanctis)

11 - I° PILASTRO DELLA PAC - PAGAMENTI DIRETTI

(Salvatore Medica)

12 - LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA GESTIONE DELLE IMPRESE

(Giuseppe Mosa)

13 - GUIDA ALLE REGOLE SULLE TRASPARENZA DEI CONTRATTI INDIVIDUALI DI LAVORO

(Giuseppe Mosa)

14 - L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA IN MATERIA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE CONTINUA

(Giuseppe Mosa)

15 - SALUTE E SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO

(Domenico Mamone)

16 - ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO: VENT'ANNI DOPO

(Giampiero Castellotti)

17 - LA SICUREZZA SUL LAVORO

(Giuseppe Mosa)

18 - IL QUADRO LEGISLATIVO DEI PROCESSI PER L'IDENTIFICAZIONE, VALIDAZIONE, CERTIFICAZIONE DELLE COMPETENZE

(Giuseppe Mosa)

19 - IL LAVORO AGILE: ORDINAMENTO GIURIDICO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

(Giuseppe Mosa)

20 - IL LUNGO PERCORSO DELL'UMANITÀ PER USCIRE DALLA BARBARIE

(Luigi Mosca)

21 - INTELLIGENZA ARTIFICIALE: PROFILI ETICI E GIURIDICI

(Giuseppe Mosa)

22 - LA SALUTE DOPO LA PANDEMIA: L'IMPATTO DELLE DISUGUAGLIANZE SOCIOECONOMICHE

(Emma Fitzgerald)

23 - CONTRATTAZIONE TERRITORIALE E DI PROSSIMITÀ QUALE SOLUZIONE ALTERNATIVA AL SALARIO MINIMO

(Giuseppe Mosa)

24 - EVOLUZIONE E NUOVE PROSPETTIVE DELLA RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA

(Giuseppe Mosa)

25 - L'ATTIVITÀ DI FOLLOW-UP DELL'ORGANISMO DI VIGILANZA

(Ylenia Ferrante)

26 - SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO: ANALISI E PROPOSTE

27 - INTELLIGENZA ARTIFICIALE E PREGIUDIZI DI GENERE, IMPLICAZIONI SOCIALI E GIURIDICHE

(Giuseppe Mosa)

28 - IL SISTEMA PENSIONISTICO NEI PAESI CONVENZIONATI CON L'ITALIA

(Walter Recinella)

29 - IMPLEMENTING AUDIT AND FEEDBACK IN ITALIAN HEALTHCARE ORGANISATIONS: PRELIMINARY FINDINGS FROM A SITOGRAPHIC SCAN

(Emma Fitzgerald)

30 - IL MONDO DELLE INVALIDITÀ VOL. I

(Walter Recinella, Luigi Rosa Teio)

31 - IL VALORE DELLA "CURA" PER GLI "INGANNI DEL NOSTRO TEMPO"

(Giovanni Castellotti)

32 - LA NATURA GIURIDICA DEI FONDI INTERPROFESSIONALI TRA AUTONOMIA PRIVATA, FUNZIONE PUBBLICA E CONTROLLO PUBBLICO

(Giuseppe Mosa)

Per consultare e scaricare la versione digitale: <https://unsic.it/quaderni-unsic/>

Per richiedere una copia cartacea scrivere a ufficiocomunicazione@unsic.it



UNSiC.IT