

Numero 00386/2012 e data 26/01/2012



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 14 dicembre 2011

NUMERO AFFARE 01095/2011

OGGETTO:

Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Quesito in ordine all'applicabilità dell'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

LA SEZIONE

Vista la relazione 0000891 del 07/03/2011 con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali segretariato generale ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul quesito in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato numero 77 del 9 novembre 2011 che deferisce ad una commissione speciale l'affare in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato numero 83 del

25 novembre 2011 che deferisce ad una commissione speciale l'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore Consigliere Francesco Bellomo;

Premesso:

Con relazione del 7 marzo 2011 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine alla questione relativa all'applicabilità dell'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ai Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua di cui all'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nonché ai Fondi previsti dall'art. 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

Stabilisce l'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che:

“A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità

a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze”.

Il Ministero proponente ritiene fortemente dubbia l'applicabilità dell'articolo 6, comma 2, del D.L. n.78 del 2010 ai Fondi menzionati.

Difatti, se si considera che la finalità complessiva della manovra finanziaria introdotta dal D.L. n.78 del 2010 ed, in particolare, dall'articolo 6, è quella di ridurre la spesa pubblica, l'eventuale applicazione del comma 2 del richiamato articolo 6 anche ai Fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge n. 388 del 2000 non sortirebbe alcun effetto di riduzione di spesa gravante sulle finanze pubbliche, atteso che il contributo integrativo che, tramite l'INPS, perviene dai datori di lavoro ai suddetti Fondi - non assimilabile ai contributi a carico delle finanze pubbliche cui fa riferimento il comma 2 dell'articolo 6 in esame - rimarrebbe, comunque, inalterato nel quantum.

Considerazioni di segno analogo valgono per i Fondi previsti dall'articolo 12 del D.Lgs n.276/2003, laddove la misura del

contributo dovuto dai soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro ai Fondi stessi rimarrebbe parimenti invariata.

Sul punto è stato acquisito l'avviso del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Ragioneria generale dello Stato ha ritenuto che non ricorrano i presupposti per l'applicazione della misura di contenimento di cui al comma 2 dell'articolo 6 del decreto legge n. 78/2010 solo qualora le risorse che ai fondi pervengono non si configurino come forme di contribuzione pubblica, ma come risorse finalizzate ad interventi rivolti ai soggetti beneficiari delle iniziative previste dalle norme e ciò ancorchè una quota percentuale di dette risorse, peraltro vincolata nell'ammontare da precise disposizioni ministeriali sia destinata alla relative spese di gestione.

Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha concluso nel senso che la questione sottoposta al Consiglio di Stato si riduce a ciò: se si debba dare prevalenza all'aspetto sicuramente pubblicistico della fase impositiva ed esecutiva del prelievo o, viceversa, se prevalga l'aspetto sicuramente privatistico della disponibilità delle risorse e della gestione del fondo, coniugato con la natura assolutamente volontaria dell'adesione al fondo stesso.

Considerato:

Il quesito posto presuppone la verifica delle modalità con le quali si

alimentano tali fondi e, in particolare, se essi ricevano contributi a carico delle finanze pubbliche.

Va dunque esaminata la disciplina dei fondi contenuta negli articoli 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 238 e 12 del d.lgs 10 settembre 2003, n. 276.

I fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 238 sono disciplinati come segue:

- in relazione alla forma giuridica che essi possono assumere, il comma 6 dell'articolo prevede l'alternativa fra soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'articolo 36 del codice civile e soggetto dotato di personalità giuridica, concessa con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi degli articoli 1 e 9 del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361;
- in relazione ai soggetti legittimati a costituirli, essa è affidata alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro;
- in relazione all'attivazione degli stessi, il comma 2 prevede il rilascio di un'autorizzazione da parte del Ministero del lavoro, previa verifica della conformità alle finalità previste dal comma 1 dei criteri di gestione, degli organi e delle strutture di funzionamento dei fondi medesimi e della professionalità dei gestori;
- in relazione alla vigilanza sempre il comma 2 prevede che essa venga esercitata dal Ministero del lavoro unitamente al monitoraggio sulla gestione dei fondi, con possibilità di disporre la sospensione dell'operatività, il commissariamento in caso di irregolarità o

inadempimento;

- in relazione al finanziamento il comma 1 dispone che ai fondi afferiscano progressivamente, secondo le disposizioni indicate nello stesso articolo (cfr. in particolare il comma 12) le risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, quarto comma, della legge 21 dicembre 1978 n. 845 riguardante indennità di disoccupazione involontaria, relative ai datori di lavoro che aderiscono a ciascun fondo; ai sensi del comma 3, i versamenti dei datori di lavoro vengono effettuati all'INPS che provvede a trasferirli per intero, una volta dedotti i meri costi amministrativi, al fondo indicato dal datore di lavoro; per i datori di lavoro che non aderiscono ai fondi rimane l'obbligo di versare contributo integrativo all'INPS. In caso di omissione, anche parziale, del versamento del contributo integrativo il datore di lavoro è tenuto a corrispondere il contributo omesso e le relative sanzioni, che vengono versate dall'INPS al fondo prescelto.

Analoga disciplina è prevista per i fondi di cui all'articolo 12 del d.lgs 10 settembre 2003, n. 276 ad eccezione dei soggetti che possono costituirli, individuati nelle parti stipulanti il contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione, dell'entità del finanziamento, individuato in un contributo pari al quattro per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per l'esercizio di attività di somministrazione (comma 1), ovvero ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato (comma 2) nonché del destinatario del contributo

individuato direttamente ed esclusivamente nei Fondi medesimi.

I contributi che alimentano i fondi di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 238 e 12 del d.lgs 10 settembre 2003, n. 276 rappresentano una prestazione patrimoniale imposta, ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, come si evince dal tenore letterale delle norme che statuiscono all'articolo 118, comma 3, da un canto che "*i datori di lavoro che aderiscono ai fondi effettuano il versamento all'INPS*" e dall'altro, al comma 5 che "*resta fermo per i datori di lavoro che non aderiscono al fondo l'obbligo di versare all'INPS il contributo integrativo*" e all'articolo 12, commi 1 e 2, che "*i soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti a versare ai fondi ... un contributo pari a...*"; nonché dalla previsione di una sanzione pecuniaria in caso di omesso versamento: ne consegue che pur essendo l'adesione ai fondi professionali facoltativa, la contribuzione è obbligatoria.

Ragionamento non dissimile può farsi per l'altra tipologia di fondi in esame.

Ciò, tuttavia, non è sufficiente ad inferirne la natura pubblicistica, trattandosi di versamenti destinati ad alimentare soggetti privati, per lo svolgimento della loro attività, tanto più che le eventuali sanzioni pecuniarie sono destinate agli stessi soggetti.

Ancor meno appare possibile qualificarli come "*contributi a carico delle finanze pubbliche*" ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, non essendo destinati a determinare variazioni dei saldi strutturali di finanza pubblica. I risparmi derivanti dall'applicazione dell'articolo 6 rimarrebbero comunque nella

disponibilità del fondo privato senza indurre riduzioni della spesa pubblica.

Ciò è coerente con il quadro ordinamentale in cui operano i fondi interprofessionali, la cui attività è solo indirettamente rivolta alla tutela di un interesse generale – garantire ai lavoratori occasioni di formazione ed elevazione professionale – in armonia con il principio di sussidiarietà orizzontale.

In definitiva, tanto l'origine, quanto la destinazione e le modalità di gestione dei finanziamenti sono di natura privata, e sarebbe una palese forzatura inferire dal meccanismo del prelievo e dalle finalità di generica rilevanza pubblica degli stessi la loro natura di “*contributi a carico delle finanze pubbliche*”.

In tal senso, d'altra parte, si è orientata la stessa Presidenza del Consiglio, che, dopo un'iniziale approccio favorevole all'applicazione della norma in questione ai Fondi interprofessionali, ha modificato il proprio convincimento, all'esito di un *excursus* delle contrapposte tesi, con una sostanziale apertura verso la tesi sostenuta dal Ministero proponente.

P.Q.M.

Risponde al quesito nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Francesco Bellomo

IL PRESIDENTE
Alessandro Pajno

IL SEGRETARIO

Licia Grassucci