

APPALTI: T.A.R. Sicilia - Palermo, Sezione Seconda, Sentenza, 05 giugno 2025, n. 1245.

1. Fondi paritetici per formazione personale - Procedure di aggiudicazione previste per gli appalti pubblici servizi -Inderogabilità.

2. Giurisdizione -Gestione fondi paritetici per formazione personale - Giurisdizione amministrativa -Sussistenza – Ragioni.

3. Giurisdizione -Selezione fondo paritetico per formazione personale - Selezione – Finalità – Gestione risorse pubbliche – Pubblico potere – Giurisdizione amministrativa -Sussistenza

4. Fondo paritetico per formazione personale – Selezione –Valutazione comparativa – Necessità -Assenza – Illegittimità

1. Ai fondi paritetici disciplinati dall'art. 118, legge 23 dicembre 2000, n. 388, inerenti alla formazione continua dei lavoratori, vanno applicate le procedure di aggiudicazione previste dal codice dei contratti pubblici, tanto con riguardo al momento di selezionare i prestatori di beni e servizi necessari per la loro organizzazione e funzionamento, quanto al momento di procedere all'affidamento di contratti di formazione professionale, configurabili in termini di affidamento di appalto pubblico di servizi. (1).

2. Rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi a oggetto gli atti di gestione di un fondo paritetico di cui all'art. 118, l. n. 388 del 2000 per la formazione continua dei lavoratori in quanto: i) la promozione dello sviluppo e della formazione professionale continua attiene in via diretta alla cura di un interesse generale al più alto livello; ii) le attività dei fondi sono finanziate con risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo di cui all'art. 25, comma 4, l. n. 845/1978 (legge quadro in materia di formazione professionale), con delega di funzioni pubbliche nell'ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, Cost.); iii) sussiste un potere ministeriale di autorizzazione e vigilanza sui fondi. (2).

3. La selezione di un fondo paritetico di cui all'art. 118, l. n. 388 del 2000, piuttosto che di un altro, da parte di un'amministrazione pubblica va correttamente inquadrata quale atto di esercizio di un potere da compiere nell'ambito di un procedimento amministrativo volto a individuare, sulla base di una valutazione comparativa tra i fondi autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il fondo maggiormente in grado di soddisfare le esigenze formative dell'amministrazione; ciò avuto riguardo alla rilevanza pubblicistica di detti fondi, che gestiscono risorse pubbliche. Le relative controversie rientrano pertanto nella giurisdizione del giudice amministrativo. (3).
La sentenza ha al riguardo fatto leva sulla finalità dei predetti fondi in quanto volti alla destinazione di ingenti risorse economiche volte alla formazione del personale e, dunque, alla crescita professionale di chi opera all'interno dell'amministrazione medesima e, in ultima analisi, ne determina ogni azione.

4. È illegittimo l'atto di selezione di un fondo paritetico, ex art. 118, l. n. 388 del 2000, da parte di una pubblica amministrazione ove esso non sia preceduto da alcuna valutazione comparativa tra i fondi autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. V-ter, 11 novembre 2024, n. 19849.

(2) Conformi: Cons. Sato, sez. VI, 15 ottobre 2015, n 4304.

(3) Conformi: Quanto alla gestione dei fondi paritetici: Cons. Stato, sez. VI, 15 settembre 2015, n. 4304.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'intimato Assessorato e del Foragri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2025 il dott. Fabrizio Giallombardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'odierno ricorso il fondo ricorrente ha agito avverso il D.D.G. in epigrafe, con il quale l'intimato Assessorato ha approvato una convenzione con il fondo controinteressato al fine di far aderire presso quest'ultimo i propri dipendenti, con ciò superando il precedente D.D.G. n. 151/2014, di approvazione di analoga convenzione con il fondo ricorrente.

1.1. Quest'ultimo ha articolato le seguenti doglianze.

1.1.1. Con il primo motivo di ricorso (*violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della costituzione; violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della l.241/90 (così come recepita dalla l.r. 11/91); violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/90 eccesso di potere per violazione dei principi di buon andamento, massima semplificazione del procedimento, divieto di aggravio del procedimento; eccesso di potere per arbitrio ed ingiustizia manifesta*) il ricorrente, premesso che l'Assessorato intimato aveva avviato nell'anno 2019 un'indagine esplorativa volta a verificare le condizioni di finanziamento della formazione continua offerte dai fondi interprofessionali e che – in riscontro a tale indagine –aveva formulato un'offerta migliorativa rispetto a quella in essere (nonché, in tesi, migliorativa anche rispetto a quella oggetto del D.D.G. per cui è causa), ha contestato l'illegittimità del provvedimento impugnato in quanto l'intimato Assessorato, rimasto inerte a fronte dell'anzidetta offerta del ricorrente (risalente al 2019), ha poi stipulato la contestata convenzione con l'odierno controinteressato, senza dar conto degli esiti della pregressa indagine e senza nemmeno avviare una nuova indagine di mercato o quantomeno comunicare la sua volontà al ricorrente.

1.1.2. Con il secondo motivo di ricorso (*violazione e falsa applicazione delle norme e dei principi che disciplinano il funzionamento e l'azione dei fondi interprofessionali – (legge n. 388/2000 - parere Anac del 15.01.2016) eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e motivazione – eccesso di potere per arbitrio sviamento dalla causa tipica violazione dell'art 35 della Costituzione violazione dei provvedimenti adottati da Anac e dal Ministero del lavoro in merito alla natura delle risorse gestite dai fondi interprofessionali*) il ricorrente ha sostenuto che l'amministrazione intimata avrebbe determinato, con la propria scelta, un inutile esborso di risorse pubbliche nel periodo di *vacatio* intercorrente durante la migrazione da un fondo ad un altro. Ha altresì sostenuto che

sarebbe irrilevante il fatto che le parti sociali costituenti il fondo controinteressato abbiano sottoscritto il CCNL applicato ai lavoratori forestali (circostanza valorizzata dal provvedimento impugnato), tenuto conto che nessuna norma imporrebbe tale corrispondenza, lasciando del tutto libera l'adesione ai fondi, e rimettendola esclusivamente ad una valutazione circa le migliori condizioni dagli stessi offerte. Ha altresì dato conto dell'efficienza della sua gestione, in tesi non considerata dall'amministrazione intimata, ed ha altresì reiterato le proprie considerazioni sul carattere migliorativo della propria offerta del 2019 rispetto a quella infine accolta dall'amministrazione.

2. Si sono costituite le controparti, con atti di mera forma.

3. Con successiva memoria il fondo controinteressato ha svolto le seguenti eccezioni di carattere preliminare:

(i) anzitutto, ha eccepito il difetto di giurisdizione di questo Tribunale, posto che il D.D.G. n. 215/2024 costituirebbe il mero esercizio di prerogative tipiche del datore di lavoro:

(ii) in secondo luogo, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto i profili del difetto di legittimazione attiva e della carenza di interesse, avuto presente che non vi sarebbe alcun effetto lesivo dell'atto impugnato e che in ogni caso l'amministrazione intimata non avrebbe adottato alcun atto involgente lo spostamento delle risorse volte alla formazione dei dipendenti regionali.

Nel merito, ha argomentato sulla correttezza dell'operato dell'amministrazione.

4. Con memoria del 5 aprile 2025 parte ricorrente ha replicato alle difese del fondo controinteressato ed ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

5. Con memoria del 7 aprile 2025 la difesa erariale ha chiesto di rigettare il ricorso.

6. All'udienza pubblica indicata in epigrafe la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il presente ricorso verte sul provvedimento con il quale la resistente amministrazione ha approvato una convenzione con il fondo controinteressato, volta alla gestione dei fondi di cui all'art. 118, l. n. 388/2000, inerenti alla formazione continua dei lavoratori (nel caso di specie, gli operai forestali della Regione Siciliana).

2. Vanno anzitutto rigettate le eccezioni preliminari mosse dal fondo controinteressato, tenuto conto delle seguenti considerazioni.

2.1. In merito all'eccezione di difetto di giurisdizione, va considerato che il giudice di appello (Cons. St., sent. n. 4305/2015, richiamata da parte ricorrente) ha argomentato sulla giurisdizione del giudice amministrativo anche in caso di atti di gestione del fondo (ivi si discuteva di una nota di un fondo con la quale era stato comunicato che un piano operativo formativo non sarebbe stato finanziabile) sulla scorta delle seguenti considerazioni:

(i) la promozione dello sviluppo e della formazione professionale continua “*attiene in via diretta alla cura di un interesse generale al più alto livello*”;

(ii) le attività dei fondi sono finanziate con risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo di cui all’art. 25, c. 4, l. n. 845/1978 (legge quadro in materia di formazione professionale), con la conseguenza che vi è una delega di funzioni pubbliche nell’ambito delle politiche di sviluppo della formazione professionale continua, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, Cost.);

(iii) sussiste un potere ministeriale di autorizzazione e vigilanza sui fondi.

Tale ultimo assunto è stato ribadito dalla successiva giurisprudenza di prime cure, che ha anche affermato che ai fondi vanno applicate le procedure di aggiudicazione previste dal codice dei contratti pubblici, tanto con riguardo al momento di selezionare i prestatori di beni e servizi necessari per la loro organizzazione e funzionamento, quanto al momento di procedere all’affidamento di contratti di formazione professionale configurabili in termini di affidamento di appalto pubblico di servizi (TAR Lazio, Roma, sez. V-ter, 11 novembre 2024, n. 19849).

2.1.1. Sarebbe, dunque, quantomeno singolare ritenere che la selezione a monte di simili soggetti da parte di un’amministrazione possa rispondere a logiche meramente privatistiche, da rimettere per intero alla cognizione del giudice del lavoro, al pari di un qualsiasi atto di “*micro-organizzazione*”.

Invero, come si è visto, i fondi paritetici di cui all’art. 118, l. n. 388/2000, svolgono una funzione di rilevanza pubblicistica e gestiscono risorse pubbliche.

Dunque, la selezione di un fondo piuttosto che di un altro da parte di un’amministrazione pubblica va correttamente inquadrata quale atto di esercizio di un potere (la destinazione di ingenti risorse economiche volte alla formazione del proprio personale e, dunque, alla crescita professionale di chi opera all’interno dell’amministrazione medesima e, in ultima analisi, ne determina ogni azione), da compiere nell’ambito di un procedimento amministrativo volto a individuare, sulla base di una valutazione comparativa, il fondo maggiormente in grado di soddisfare le esigenze formative dell’amministrazione.

Diversamente opinando, si addiverrebbe alla creazione di una sorta di “*zona franca*”, in cui l’amministrazione ben potrebbe disporre delle risorse pubbliche volte alla formazione dei propri dipendenti al di fuori di ogni regola pubblicistica, con buona pace dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento (art. 97, Cost.).

2.1.2. Siffatta logica “*pubblicistica*”, del resto, è stata seguita dall’amministrazione resistente con il D.D.G. n. 151/2014, di approvazione della convenzione con l’odierno ricorrente.

Nelle relative si legge in effetti che l’amministrazione:

(i) aveva condotto un'indagine con tutti i fondi paritetici autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

(ii) aveva svolto un'analisi comparativa delle offerte pervenute;

(iii) aveva quindi individuato l'odierno ricorrente sulla base di motivazioni esposte nella ivi menzionata relazione del 17 gennaio 2014.

In quel caso, dunque, l'amministrazione non si era affatto limitata al mero dato formale (ampiamente valorizzato con il decreto qui impugnato) della presenza, tra le parti sindacali costitutive del fondo controinteressato dei soggetti firmatari del CCNL degli operai forestali, ma aveva ritenuto di individuare l'offerta migliore all'esito di una procedura comparativa.

2.2. Parimenti infondata è l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse del ricorrente, in ragione della pretesa mancata lesività dell'atto.

Al riguardo, colgono nel segno le difese di parte ricorrente: la mancanza di un atto applicativo, se ha escluso la sussistenza di un *periculum* tale da determinare la presentazione di un'istanza cautelare, non ha affatto eliso la lesività dell'atto impugnato, avuto presente che l'art. 118, c. 3, l. n. 388/2000, impone al datore di lavoro di aderire a un fondo al quale l'INPS è tenuta a trasferire *per intero* il menzionato contributo integrativo di cui all'art. 25, l. n. 845/1978.

Con la conseguenza che, una volta che l'amministrazione regionale ha stipulato una convenzione con il fondo controinteressato, il ricorrente si trova nella posizione di dover subire la perdita del contributo in questione in qualunque momento, posto che lo stesso sarebbe destinato a essere trasferito per intero in favore del controinteressato.

3. Può quindi dirsi della dirimente fondatezza del primo motivo di ricorso.

Come si è visto, il contegno dell'amministrazione all'atto di selezionare – nel 2014 – il fondo ricorrente è stato improntato al rispetto dei basilari principi di imparzialità e buon andamento, che hanno correttamente imposto una previa individuazione dei possibili soggetti interessati a formulare un'offerta per la formazione degli operai forestali e una conseguente istruttoria volta a individuare la migliore offerta.

Analogo contegno appare quello seguito dall'amministrazione nel 2019, momento in cui ha dato avvio a un'indagine esplorativa nel cui ambito la parte ricorrente ha formulato un'offerta (cfr. all. 4 di parte ricorrente).

Ciò posto, per quanto – com'è noto – la mancata conclusione del procedimento determina una situazione di mero inadempimento (non potendosi riscontrare nel caso di specie alcun modulo di semplificazione procedimentale o provvedimentale tale da sostenere un qualche valore alla mera inerzia), resta il fatto che l'amministrazione resistente non ha svolto alcuna attività di previa selezione dei possibili fondi interessati, né ha ritenuto di notificare il fondo ricorrente delle interlocuzioni avviate

con il controinteressato, in evidente contraddittorietà con il contegno precedentemente assunto e in violazione delle basilari regole di buona amministrazione che un ente pubblico è sempre tenuto a dover rispettare, soprattutto laddove decide di destinare ingenti risorse pubbliche in favore di un determinato soggetto.

Né nel caso di specie assume rilievo il fatto – valorizzato dalla difesa erariale – che l'accordo del 2014 prevedeva il libero recesso dell'amministrazione, posto che nel caso di specie non si discute di per sé del recesso dal fondo, ma della scelta di un fondo diverso compiuta sulla base di una carente istruttoria e pretermettendo del tutto il ricorrente da ogni interlocuzione preliminare.

Il tutto senza considerare il fatto che l'offerta del controinteressato determinerebbe la restituzione di risorse in misura pari all'87% (cfr. art. 3 della convenzione allegata all'impugnato provvedimento). Valore, quest'ultimo, inferiore a quanto concretamente restituito da fondo ricorrente con la convenzione in vigore (90% dal 2022, cfr. all. 3 della difesa erariale) e senza tenere altresì conto dell'offerta migliorativa del 92,01%, formulata nel 2019 (cfr. all. 4 di parte ricorrente).

4. L'accoglimento del primo motivo di ricorso determina l'assorbimento della seconda doglianza di parte ricorrente, tenuto conto che l'amministrazione – in sede di riedizione del potere – dovrà svolgere un'adequata istruttoria tra i fondi autorizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine di individuare, sulla scorta di una procedura comparativa e con un'adequata motivazione, il fondo che riterrà meglio soddisfare le esigenze formative dei propri dipendenti.

5. Stante quanto precede, il ricorso è fondato nei termini di cui sopra e va accolto. Sono annullati, per l'effetto, gli atti impugnati, con salvezza degli eventuali ulteriori provvedimenti, da adottare sulla scorta di quanto sopra meglio precisato.

Le spese possono trovare compensazione tra le parti, stante la peculiarità e parziale novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione; annulla per l'effetto gli atti impugnati, con salvezza degli eventuali ulteriori provvedimenti.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Primo Referendario

Fabrizio Giallombardo, Referendario, Estensore

