

Pubblicato il 22/12/2022

N. 2022 REG.PROV.COLL.
N. 1 /2018 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale _____ del 2018, proposto dall'INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati

, , , con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato _____ in Roma, via _____

contro

l' _____, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Gianluca Ballo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato _____ in Roma, via _____

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. /2018, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di

S.n.c.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2022, il Cons. Francesco Mele e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con sentenza n. /2018 del 31 maggio 2018 il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) accoglieva il ricorso proposto dalla .” contro l'Istituto nazionale per la Previdenza Sociale, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee, inteso ad ottenere l'annullamento del provvedimento di reiezione della domanda di integrazione salariale, emesso in data 28 settembre 2011 dalla Commissione provinciale per la Cassa integrazione guadagni.

2. In particolare, il giudice di primo grado, previa declaratoria del difetto di legittimazione passiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, annullava il suddetto provvedimento in ragione della difettosità della motivazione resa dall'Amministrazione; evidenziando, in particolare, che esso, individuando isolatamente le difficoltà finanziarie quale ipotesi non contemplata dall'ordinamento per accedere alla cassa integrazione guadagni, conteneva una motivazione “*distonica rispetto all'assetto complessivo ed alla concretezza delle ragioni che hanno mosso la ricorrente nel chiedere l'accesso al beneficio*”.

La decisione faceva comunque salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

3. Avverso la prefata sentenza l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale ha proposto appello dinanzi a questo Consiglio di Stato, deducendone l'erroneità e chiedendone l'integrale riforma, con il conseguente rigetto del ricorso di primo

grado.

Con unico ed articolato mezzo di gravame esso ha lamentato: Violazione e falsa applicazione dell'articolo 1 della legge n. 77/1963, così come modificato ed integrato dall'articolo 1 della legge n. 427/1975 – vizio di motivazione.

4. Si è costituita in giudizio l'

deducendo l'infondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto.

5. L'INPS ha prodotto memoria *ex art. 73 c.p.a.*, insistendo per l'accoglimento del gravame.

6. La causa è stata discussa e trattenuta per la decisione all'udienza pubblica del 6 dicembre 2022.

DIRITTO

1. Con unico ed articolato motivo di appello l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale- INPS lamenta: Violazione e falsa applicazione dell'articolo 1 della legge n. 77/1963, così come modificato ed integrato dall'articolo 1 della legge n. 427/1975 - vizio di motivazione.

Esso deduce l'erroneità della gravata sentenza di primo grado in quanto il provvedimento del Comitato Amministratore ha fatto corretta applicazione dell'articolo 1 della legge 3 febbraio 1963 n. 77, come modificato ed integrato dalla successiva legge n. 427/1975.

In base a tale normativa, infatti, il trattamento ordinario di integrazione salariale può essere riconosciuto ai lavoratori edili soltanto nell'ipotesi in cui l'attività lavorativa subisca un arresto o un rallentamento per cause temporanee e transitorie non imputabili all'impresa.

Ulteriore requisito per ottenerlo è costituito dalla transitorietà della causa che determina la sospensione dell'attività e, dunque, l'integrazione spetta solo ove risulti certa la riammissione, entro breve periodo, degli operai stessi nell'attività produttiva dell'impresa.

Nella specie, il Comitato aveva respinto legittimamente la domanda proprio perché

motivata sulla base di difficoltà finanziarie, le quali, ricondotte dalla stessa impresa a difficoltà di mercato, rendevano imprevedibile la ripresa dell'attività lavorativa, come del resto indicato dalla stessa nel quadro D della domanda.

In modo del tutto ineccepibile l'Amministrazione aveva, pertanto, ritenuto che la situazione aziendale era tale da far ragionevolmente escludere la ripresa dell'attività lavorativa, sia perché esclusa nella istanza dalla stessa ditta sia perché collegata, nella successiva nota di chiarimenti, a un evento del tutto ipotetico ed indeterminato (*“non appena sarà possibile realizzare la vendita di almeno un’unità immobiliare del cantiere suddetto”*).

Il giudizio prognostico *ex ante* reso dal Comitato è stato, pertanto, svolto in modo legittimo, nella piena realizzazione dell'interesse pubblico di erogare il trattamento previdenziale solo per salvaguardare la possibilità della ripresa produttiva entro breve periodo.

Non vi sarebbe, quindi, il lamentato difetto motivazionale individuato dalla sentenza del Tribunale Amministrativo.

2. L'appello non è meritevole di accoglimento.

3. La sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna ha fondato l'accoglimento del ricorso di primo grado nella considerazione che *“la stringata motivazione del provvedimento di rigetto ha travisato il senso della domanda di parte ricorrente la quale è vero che nella relazione ha evidenziato la sussistenza di problematiche di ordine finanziario, ma è altrettanto vero, per altro verso, che essa risulta aver correlato siffatta situazione di difficoltà alla crisi di mercato. In tal senso la motivazione del provvedimento, la quale, come si è detto, individua isolatamente le difficoltà finanziarie quale ipotesi non contemplata dall'ordinamento per accedere alla cassa integrazione guadagni, è del tutto distonica rispetto all'assetto complessivo ed alla concretezza delle ragioni che hanno mosso la ricorrente nel chiedere l'accesso al beneficio”*.

4. La Sezione condivide la statuizione in proposito resa dal giudice di primo grado, rilevando effettivamente nel provvedimento impugnato una motivazione

insufficiente, non conforme agli obblighi in proposito posti dall'articolo 3 della legge n. 241 del 1990.

4.1. Va, invero, rilevato che nella domanda di integrazione salariale del 18 febbraio 2011 viene indicata, nel quadro C (Causale della sospensione di attività) la “*Mancanza di ordini, commesse e lavoro*”, mentre nel quadro D, riferito alla “*Ripresa dell’attività*” è barrata la casella “*Non è prevedibile*”.

4.2. Vi è, peraltro, che, a seguito di specifica richiesta di integrazione documentale dell’Istituto del 25 maggio 2011, la società ricorrente in primo grado ed odierna appellata specificava che “*Le cause che hanno determinato la mancanza di lavoro sono essenzialmente riconducibili alla crisi di liquidità dell’azienda, conseguente le difficoltà di collocare sul mercato immobiliare le abitazioni realizzate ed in corso di costruzione*”; evidenziando, altresì, che nel periodo 23/27 maggio 2011, vi era stata una ripresa del lavoro e che “*è prevista la ripresa dell’attività lavorativa non appena sarà possibile realizzare la vendita di almeno unità immobiliare del cantiere suddetto, che consenta il minimo di liquidità necessaria*”.

4.3. Ciò posto, è evidente che le ragioni della sospensione dell’attività lavorativa, nella complessiva considerazione della documentazione prodotta dall’impresa, vengono in ultima analisi ricondotte ad una crisi del mercato immobiliare, la quale può in astratto costituire (in disparte la questione circa l’eventuale sua corretta riferibilità al diverso strumento di aiuto della integrazione salariale straordinaria, non palesata dal provvedimento) “*causa non imputabile al datore di lavoro o ai lavoratori*” e, dunque, configurare utile condizione per la corresponsione del trattamento richiesto.

Emerge, altresì, dagli atti che il datore di lavoro, pur indicando per la ripresa dell’attività lavorativa un evento futuro ed incerto, ha comunque comunicato una avvenuta pur breve ripresa dell’attività in un periodo immediatamente successivo a quello per il quale era stata richiesta l’integrazione salariale.

4.4. Orbene, in tale specifico e peculiare quadro fattuale e documentale,

l'Amministrazione, nel respingere l'istanza della società, avrebbe dovuto adeguatamente giustificare il rigetto sulla base della ritenuta insussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per la fruizione del beneficio e, segnatamente, con riferimento alla non imputabilità alla parte richiedente della sospensione dell'attività lavorativa ed al carattere prognosticamente transitorio della interruzione della stessa.

4.5. Al riguardo, la motivazione palesata nel provvedimento impugnato, ove si riferisce esclusivamente “*Causale non integrabile: le difficoltà finanziarie non danno diritto alla CIG*”, è certamente insufficiente.

4.5.1. Con riferimento al presupposto della non imputabilità, infatti, essa non tiene assolutamente conto della circostanza che le difficoltà finanziarie sono state ricondotte dal richiedente alla crisi del mercato immobiliare e, pertanto, avrebbero dovuto essere esternate le ragioni per le quali questa non avrebbe dato diritto al beneficio.

4.5.2. Quanto al presupposto della transitorietà, nell'atto impugnato non vi è alcun riferimento alla sua considerazione, tanto più doverosa in quanto l'impresa aveva comunque palesato nella relazione prodotta all'Istituto che vi era stata una sia pur temporanea ripresa dell'attività produttiva.

4.6. Da quanto sopra emerge, a giudizio della Sezione, la sussistenza del vizio motivazionale invalidante rilevato dal giudice di primo grado.

Ed, invero, dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, VI, 23 gennaio 2007, n. 229), condivisa dal Collegio, si ricava il principio secondo cui l'atto con il quale la concessione del trattamento di integrazione salariale viene denegato deve contenere un'esauriente disamina delle ragioni che, ad avviso dell'Amministrazione, osterebbero al positivo riscontro della richiesta di parte, onde consentire l'esercizio del controllo e di difesa, anche in sede giurisdizionale, dell'operato della p.a.

Tale affermazione risulta conforme alla regola generale dell'obbligo della motivazione, consacrata nell'articolo 3 della legge n. 241 del 1990, il quale prevede

che “*Ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato*” e che “*La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria*”.

4.7. Il provvedimento impugnato, attraverso lo stringato richiamo alla circostanza che “*le difficoltà finanziarie non danno diritto alla CIG*” non rende, in relazione ai dati introdotti nel procedimento e per quanto sopra esposto, adeguata esternazione delle ragioni che hanno indotto INPS a denegare il beneficio richiesto, in modo di consentire al destinatario di conoscerle e valutarne la legittimità.

4.8. Non valgono, infine, a sanare l’indicato *deficit* motivazionale e ad escludere l’illegittimità del provvedimento impugnato le diffuse argomentazioni spese da INPS negli atti difensivi di primo grado e di appello, volti a dimostrare la correttezza della valutazione discrezionale dell’Amministrazione e l’insussistenza nella specie dei presupposti per la concessione dell’integrazione salariale.

Tali deduzioni, invero, pur diffusamente rappresentate anche con il corredo di richiami giurisprudenziali a sostegno, comunque integrano ragioni nuove della determinazione reiettiva, non ricollegabili in termini meramente esplicativi alla concreta ragione di rigetto contenuta nel provvedimento.

Costituiscono, pertanto, una integrazione postuma della motivazione operata attraverso scritti difensivi, da ritenersi, conformemente a costante giurisprudenza, inammissibile anche in relazione al carattere tecnico-discrezionale della valutazione di cui l’atto impugnato è espressione.

5. Sulla base di tutte le argomentazioni sopra svolte, in conclusione, l’appello è infondato e deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

5.1. Le questioni appena vagilate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell’art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (cfr.,

ex multis, Cass.civ. 16 maggio 2012, n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

5.2. Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza del TAR Emilia Romagna n. 2018 del 31 maggio 2018.

Condanna l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale al pagamento, in favore dell'impresa appellata, delle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in complessivi euro 3000 (tremila), oltre IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Francesco Mele, Consigliere, Estensore

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Mele

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO