

Integrazione salariale - Cassa integrazione guadagni - Socializzazione del costo del lavoro - In favore degli operai dipendenti delle aziende industriali dell'edilizia e affini - Intervento - In presenza di accadimenti che sfuggono alla sfera di controllo e di prevedibilità dell'imprenditore - Alla stregua dell'art. 1, l. n. 77 del 1963.

Processo amministrativo - Appello contro le decisioni dei tribunali amministrativi regionali (T.A.R.) - In genere - Appelli connessi soggettivamente ed oggettivamente - Riunione.

Consiglio di Stato, Sez. VI – 22.11.2010 n. 8128 – Pres. Barbagallo – Rel. Polito - C.C.C. spa (avv. Rimini) – INPS (avv.ti Coretti, Stumpo, Tadris) - Avvocato dello Stato Fiorentino

Alla stregua dell'art. 1 l. n. 77 del 1963, recante disposizioni in favore degli operai dipendenti delle aziende industriali dell'edilizia e affini in materia di cassa integrazione guadagni, la c.d. socializzazione del costo del lavoro interviene in presenza di accadimenti che esulano dalla sfera di controllo e di prevedibilità dell'imprenditore, sia che essi attengano a fatti naturali (condizioni stagionali impeditive dell'ordinario andamento dei lavori), sia a fatti umani esterni, che sfuggono al dominio, secondo l'ordinaria diligenza, di chi organizza i fattori di impresa, comprensivi dell'impiego della mano d'opera. Segue che rientrano ordinariamente nella seconda tipologia gli eventi oggettivamente imprevedibili ai quali l'imprenditore non può sottrarsi quali: il caso fortuito, la forza maggiore, il "factum principis", ovvero l'illecito del terzo. Il loro verificarsi determina, con carattere di ineludibilità, l'interruzione dei lavori con ricaduta sugli oneri di retribuzione dei lavoratori a tal fine assunti. L'evento interruttivo è, invece, imputabile al datore di lavoro, ovvero alla committenza nei casi di contratto di appalto, quando esso si riconduce all'erroneità delle scelte tecniche in sede di progettazione; alla non corretta modulazione ed impegno delle maestranze in relazione all'ordinaria e prevedibile esecuzione del progetto, ovvero all'omessa previsione di possibili situazioni impeditive dell'ordinario prosieguo dei lavori.

Vanno riuniti i ricorsi in appello connessi soggettivamente ed oggettivamente.

FATTO e DIRITTO - 1). Con verbale in data 11 dicembre 1992, il Consorzio di bonifica della Nurra disponeva la sospensione dei lavori di costruzione dell'acquedotto generale della Nurra – 2° Lotto esecutivo, appaltati al raggruppamento di imprese con capogruppo la C.C.C.

s.p.a., per la seguenti motivazioni: *“per ovviare ad alcuni errori progettuali la Direzione Lavori ha redatto una perizia di variante e suppletiva in data 28.9.1992, approvata dalla D.A. con n. 167 del 29.9.1992 e resa esecutiva dal Co.ci.co. con decisione n. 9545 del 21.10.1992..., constatato che in attesa dell’approvazione della succitata perizia i lavori non possano procedere utilmente a causa dell’impossibilità di completare alcune parti essenziali delle condotte”*.

In data 15.2.1993 la società ricorrente presentava all’INPS due distinte domande volte all’autorizzazione al pagamento della cassa integrazione guadagni ordinaria per sospensione dei lavori, indicando in dettaglio in ciascuna di esse le ore non lavorate, i periodi di sospensione dei lavori e le unità di personale interessate.

L’INPS comunicava che le domande erano state esaminate dalla competente Commissione provinciale che, nella riunione del 5.10.1993, si era espressa in senso favorevole.

Avverso dette determinazioni il Presidente della Commissione ricorreva al Comitato amministratore della gestione prestazioni temporanee ai Lavoratori Dipendenti che accoglieva il ricorso.

Successivamente l’INPS di Sassari comunicava che, esaminati i ricorsi, la Commissione centrale dell’edilizia aveva deliberato di respingere la richiesta di concessione dell’integrazione salariale sul rilievo che *“la causa che ha determinato la perizia in variante non è integrabile, essendo attinente a rapporti fra l’impresa e l’ente appaltante”*. Con atto del 17 settembre 1999 l’INPS sollecitava la regolarizzazione delle partire retributive relative alle posizioni lavorative interessate dalla domanda di integrazione rigettata.

Avverso tali determinazioni la soc. C.C.C. proponeva due distinti ricorsi avanti al T.A.R. per la Sardegna deducendo motivi di violazione di legge (art. 1 della legge 3.2.1963 n. 77; art. 1 della legge 20.5.1975 n. 164) e di eccesso di potere per difetto di motivazione (in quanto, come evidenziato nel verbale di sospensione dei lavori, la causa determinante della sospensione dei lavori non è in alcun modo imputabile all’impresa o ai lavoratori), nonché di invalidità derivata con riguardo alla richiesta di regolarizzazione contributiva del 17.12.1999.

Con le sentenze di estremi indicati in epigrafe il T.A.R. adito respingeva il ricorso sottolineando, alla luce della disciplina di settore (art. 1 della legge 03.02.1962, n. 77 ed art. 1 della legge n. 164 del 1975) che *“la causa della sospensione o della contrazione dell’attività produttiva deve consistere in un accadimento oggettivamente imprevedibile, sostanzialmente riconducibile alle categorie scriminanti del caso fortuito o della forza maggiore. Sono pertanto escluse da tale previsione non solo le ipotesi di sospensione dei lavori determinate*

dal fatto del datore di lavoro o dei lavoratori, ma anche quelle riconducibili al fatto del terzo ove integranti situazioni comprese nella normale gestione del rapporto contrattuale e nella conseguente responsabilità”.

Avverso le decisioni reiettive la soc. C.C.C. ha proposto due distinti atti di appello ed ha confutato, con motivi di identico contenuto, le conclusioni del T.A.R., insistendo per l'accoglimento delle domande di annullamento articolate in primo grado e per la condanna dell' I.N.P.S. al pagamento della somme dovute per cassa integrazione guadagni, con maggiorazione per interessi e rivalutazione monetaria.

In entrambi i ricorsi si è costituito in giudizio l'I.N.P.S. che ha contraddetto in memoria i motivi di impugnativa e concluso per la conferma della sentenza impugnata.

All'udienza del 22 ottobre 2010 i ricorsi sono stati trattenuti per la decisione.

2). Il rapporto di connessione soggettiva ed oggettiva consente la riunione dei ricorsi per la contestuale decisione.

2.1). I ricorsi sono da respingere e le sentenze del T.A.R. meritano conferma.

2.2). L'art. 1 della legge n. 77 del 1963, recante disposizioni in favore degli operai dipendenti dalle aziende industriali dell'edilizia e affini in materia di cassa integrazione guadagni, individua due tipologie di presupposti in presenza dei quali deve essere disposta l'integrazione salariale nel settore dell'edilizia, di cui la prima concerne le *“intemperie stagionali”*, mentre la seconda riguarda *“altre cause non imputabili al datore di lavoro o ai lavoratori”*. Con riguardo alla seconda ipotesi l'art. 1 della legge n. 164 del 1975, recante provvedimenti a garanzia del salario, precisa che l'integrazione salariale è dovuta *“per situazioni aziendali dovute ad eventi transitori non imputabili all' imprenditore o agli operai”*.

L'interpretazione sistematica del dato normativo induce a ritenere, in linea con le conclusioni cui è pervenuto il T.A.R., che la c.d. socializzazione del costo del lavoro interviene in presenza di accadimenti che esulano dalla sfera di controllo e di prevedibilità dell'imprenditore, sia che essi attengano a fatti naturali (condizioni stagionali impeditive dell'ordinario andamento dei lavori), sia a fatti umani esterni, che sfuggono al dominio, secondo l'ordinaria diligenza, di chi organizza i fattori di impresa, comprensivi dell'impiego della mano d' opera.

Segue che rientrano ordinariamente nella seconda tipologia gli eventi oggettivamente imprevedibili ai quali l'imprenditore non può sottrarsi quali: il caso fortuito, la forza maggiore, il *“factum principis”*, ovvero l'illecito del terzo. Il loro verificarsi determina, con

carattere di non eludibilità, l'interruzione dei lavori con ricaduta sugli oneri di retribuzione dei lavoratori a tal fine assunti.

L'evento interruttivo è, invece, imputabile al datore di lavoro, ovvero alla committenza nei casi di contratto di appalto, quando esso si riconduce all'erroneità delle scelte tecniche di sede di progettazione; alla non corretta modulazione ed impegno delle maestranze in relazione all'ordinaria e prevedibile esecuzione del progetto, ovvero all'omessa previsione di possibili situazioni impeditive dell'ordinario prosieguo dei lavori.

Per quanto, in particolare, riguarda al prima delle delineate ipotesi di accadimenti cui faccia seguito la sospensione dei lavori, le questioni afferenti al progetto di massima nella sua idoneità ad assicurare la continuità dei lavori in esecuzione di esso rifluiscono nell'ambito del rapporto contrattuale che lega il committente e l'appaltatore e vanno risolte secondo le regole civilistiche della responsabilità contrattuale (cfr. questa Sezione n. 1010 del 22.07.1999).

Detta conclusione è del resto coerente con la natura dell'istituto della cassa integrazione guadagni, che opera in via di eccezione alla regola della sinallagma dell'obbligo retributivo, con assunzione dello stesso a carico della collettività, e quindi con regole di stretta interpretazione quanto ai presupposti che danno luogo l'intervento in garanzia del lavoratore.

2.3). Quanto al motivo di violazione dell'art. 10 della legge n. 223 del 1991, che prevede l'integrazione salariale in caso di varianti necessarie nei contratti di appalto relativi ad opere pubbliche di "*grandi dimensioni*" (motivo di cui peraltro l'I.N.P.S. oppone la deduzione per la prima volta in grado di appello) deve osservarsi che non sussistono i presupposti di applicabilità della disposizione invocata, non emergendo nella specie gli estremi di un appalto riferito a grandi opere e risultando "*per tabulas*" che la variante è stata redatta per ovviare ad un errore di progettazione e non in presenza di un evento necessitato da fatti e circostanze sopravvenute.

I ricorsi vanno pertanto respinti.

In relazione ai profili della controversia spese ed onorari del giudizio vanno compensati fra le parti.

(Omissis)