

Prestazioni - Integrazione salariale ordinaria - Riconoscimento - Condizioni e presupposti ai sensi dell'art. 1 della legge n. 164 del 1975 - Applicabilità dell'obbligo del preavviso del provvedimento negativo di cui all'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1990 - Esclusione.

Consiglio di Stato, Sez. VI - 2 maggio 2012 n. 2503 - Pres. Maruotti - Rel. Meschino - M.B. S.r.l. (Avv. Abbamonte) - INPS (Avv.ti Tadris, Coretti e Stumpo).

La regola di cui all'art. 10 bis della legge n. 241/1990 (già contenuta nel testo introdotto con l'art. 6 della legge n. 15 del 2005, poi modificato con l'art. 9 della legge n. 180/2011) sulla comunicazione delle ragioni ostative all'accoglimento di una istanza amministrativa non si applica "ai procedimenti previdenziali ed assistenziali sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali", tra i quali rientrano i procedimenti amministrativi, sia di primo grado che di riesame in sede di ricorso amministrativo, relativi ad istanze di concessione dei trattamenti di integrazione salariale ordinaria.

FATTO - 1. La S.r.l. M.B. (in seguito "ricorrente") operante nel settore delle manifatture calzaturiere, con il ricorso n. 2016 del 2006 proposto al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ha chiesto l'annullamento:

- della deliberazione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) - Comitato amministratore della gestione per le "prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti" n. 392 del 25 maggio 2005, pervenuta l'11 gennaio 2006;
- della nota dell'INPS del 5 gennaio 2006 di comunicazione della medesima deliberazione.

Con la deliberazione citata è stato respinto il ricorso amministrativo proposto dalla ricorrente avverso la decisione della Commissione provinciale dell'INPS di rigetto delle domande di integrazione salariale da essa presentate per periodi intercorrenti tra il 22 aprile 1996 e il 21 ottobre 2000.

2. Il TAR, con la sentenza n. 3126 del 2007, ha respinto il ricorso, disponendo la compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

3. Con l'appello in epigrafe è chiesto che - in riforma della sentenza di primo grado - il ricorso originario sia accolto.

4. All'udienza del 3 aprile 2012 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO - 1. Con la sentenza gravata, n. 3126 del 2007, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Napoli, sezione terza, ha respinto il ricorso, n. 2016 del 2006, proposto avverso il provvedimento del competente organo dell'INPS di rigetto del ricorso amministrativo proposto dalla Società ricorrente avverso le decisioni sfavorevoli sulla sua richiesta di pagamento dell'integrazione salariale ordinaria, *ex lege* n. 164 del 1975 (in seguito "CIG"), nel periodo fra il 22 aprile 1996 ed il 21 ottobre 2000.

2. All'udienza del 3 aprile 2012 la causa è stata trattenuta per la decisione.

Nella sentenza, rigettata l'eccezione di tardività del ricorso formulata dall'INPS, si giudica infondato il primo motivo di censura, relativo al mancato preavviso di provvedimento negativo

previsto dall'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1990, considerato che il procedimento per la concessione della CIG è fra quelli “*in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali*” cui, ai sensi della disposizione citata, non si applica l'obbligo del detto preavviso, dovendosi peraltro comunque applicare, nella specie, l'art. 21 *octies* della medesima legge, data l'avvenuta dimostrazione in giudizio che il provvedimento adottato non avrebbe potuto essere diverso.

Il TAR ha respinto nel merito il ricorso, giudicandosi corretta la ragione del diniego espresso dall'INPS, individuata nel riscontro, nei periodi considerati, di un aumento dei ricavi della ricorrente nonché nell'assenza di una consistente riduzione dei consumi energetici, dovendosi osservare che l'andamento dei ricavi non è smentito dai dati presentati in giudizio dalla ricorrente stessa, derivando la loro oscillazione dall'innalzamento degli standard qualitativi della produzione richiesti da una nuova commessa ottenuta dalla M.B. e connessa alle caratteristiche del ciclo merceologico proprio del settore distinto da pause ricorrenti, da ottobre a gennaio e da marzo a giugno, che spiegano anche le flessioni della bolletta energetica nei medesimi periodi.

Ne consegue altresì, prosegue il primo giudice, il rigetto dell'ulteriore censura del provvedimento impugnato dedotta poiché, in quanto basato anche su un accertamento presso la ricorrente anteriore alla presentazione della domanda di ammissione alla CIG, sarebbe viziato per violazione dell'art. 1 della legge n. 164 del 1975 ed eccesso di potere, in particolare per erroneità e carenza dell'istruttoria, mentre, si osserva al riguardo nella sentenza, il giudizio è “comunque riferito a dati oggettivi relativi ai periodi indicati nelle domande (comprensivi dell'anno 1996) e con riguardo ai quali la stessa ricorrente ha rappresentato, in questo giudizio, i dati valutabili”.

3. Nell'appello si censura la sentenza di primo grado per i motivi che seguono.

3.1. Sarebbe erroneo il richiamo alla natura previdenziale o assistenziale del provvedimento di ammissione alla CIG, poiché la sua funzione è connessa alla tutela di interessi economici e sociali, nella specie curati con una attività di erogazione di finanziamenti pubblici all'occupazione, ed è quindi estranea sia alla materia previdenziale (inerente al trattamento pensionistico del lavoratore) sia a quella assistenziale (relativa alle assicurazioni sociali e agli infortuni sul lavoro), restando perciò confermato il vizio di violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1990 e non essendo comunque applicabile l'art. 21 *octies* della legge n. 2421 del 1990, dal momento che l'INPS non ha portato in giudizio alcun elemento diverso da quanto già esposto nella motivazione del provvedimento impugnato.

3.2. Sarebbe erroneo il rigetto del motivo di carenza dell'istruttoria adducendo in contrario una ragione insufficiente poiché inadeguata a superare il dato incontrovertibile del riferimento del provvedimento impugnato anche ad una istruttoria eseguita il 20 marzo 1996 e quindi prima della presentazione della domanda di ammissione alla CIG da parte della ricorrente il 24 maggio 1996.

3.3. Il TAR avrebbe errato nel condividere il richiamo all'aumento dei ricavi quale ragione di non concessione del beneficio della CIG che non è, invece, motivo previsto dall'art. 1 della legge n. 164 del 1975, per il quale la concessione è subordinata ad una situazione di crisi, causata da fattori esterni all'azienda e transitoria poiché obiettivamente suscettibile di essere superata. La verifica della sussistenza di una tale situazione di crisi non può perciò essere basata sull'andamento dei ricavi, in quanto, da un lato, si tratta di entrate al lordo dei costi di gestione, e, dall'altro, un positivo andamento dei ricavi testimonia l'impegno dell'impresa al mantenimento dell'occupazione, assicurando quell'esigenza di tutela dei lavoratori cui mira l'istituto della CIG; è invece necessario considerare l'insieme degli indici gestionali che, nel periodo considerato, vedono un aumento dei ricavi soltanto nel 1997, con diminuzione negli altri anni del periodo, la costante diminuzione del fatturato e degli utili (salvo per questi nell'anno 2000), una situazione di grave crisi nel periodo dal 1990 al 1995 e di crescita del costo unitario per prodotto dal 1997 (a seguito della acquisizione di una importante commessa) con successive oscillazioni nelle commesse comportanti periodi di cassa integrazione.

3.4. Il TAR non avrebbe tenuto conto del fatto che, ai sensi del citato art. 1 della legge n. 164 del 1975, non è richiesta la dimostrazione di una diminuzione dei consumi energetici, dovendo tale andamento essere comunque collocato nel contesto della complessiva situazione gestionale, che può essere di crisi pur se l'andamento è positivo in presenza di altri elevati costi di gestione e che, in ogni caso, nella specie, la contestazione in merito alla ciclicità delle riduzioni dei consumi, riportata nella sentenza, è del tutto estranea al provvedimento impugnato.

4. Le censure così riassunte sono infondate.

4.1. Il motivo di appello per il quale l'istituto della Cassa integrazione guadagni non deve essere ritenuto di natura previdenziale non può essere accolto alla luce della legislazione in materia e come confermato dalla giurisprudenza.

Infatti l'art. 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (*“Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro”*), classifica la cassa integrazione guadagni nel quadro di *“ogni altra forma di previdenza a carattere temporaneo diversa dalle pensioni”*; la Corte di Cassazione a sua volta ha specificato che *“il provvedimento di ammissione alla cassa integrazione guadagni ha efficacia costitutiva del rapporto previdenziale e derogatoria dalla disciplina del rapporto di lavoro”* (Cass. Civ. Sez. Lav. 13 marzo 2009, n. 6225) ed ha quindi definito la CIG quale *“prestazione previdenziale corrisposta al fine di compensare il pregiudizio retributivo causato al lavoratore dipendente da sospensioni temporanee del rapporto di lavoro”* (Cass. Civ. Sez. Lav. 9 novembre 2010, n. 22760; vedi anche Cass. Civ. Sez. Lav. 19 novembre 2009, n. 24447), afferendo alle funzioni della previdenza il sostegno del reddito del lavoratore in caso di mancanza o riduzione della retribuzione, nella specie in via temporanea.

Ne consegue l'applicabilità della disposizione contenuta nell'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1990 (già contenuta nel testo introdotto con l'art. 6 della legge n. 15 del 2005, poi modificato con l'art. 9 della legge n. 180 del 2011), per la quale la regola sulla comunicazione delle ragioni ostative all'accoglimento di una istanza non si applica *“ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali”*, e cioè sia a quelli *“di primo grado”*, sia a quelli di riesame in sede di ricorso amministrativo.

4.2. Altresì infondate sono le restanti censure, poiché:

- ai sensi dell'art. 1 della legge 20 maggio 1975, n. 164 (*“Provvedimenti per la garanzia del salario”*), il presupposto per la concessione della integrazione salariale ordinaria è la *“contrazione o sospensione”* dell'attività produttiva dovuta ad eventi transitori oggettivamente non imputabili all'imprenditore o agli operai ovvero determinata da situazioni temporanee di mercato;

- la giurisprudenza di questo Consiglio ha chiarito che il sindacato del giudice amministrativo sul provvedimento di diniego dell'ammissione alla Cassa integrazione guadagni, ordinaria o straordinaria, ha dei limiti connessi all'ampio margine di discrezionalità tecnica che caratterizza la valutazione dell'Ente previdenziale sul riconoscimento di una situazione di crisi aziendale ai sensi dell'art. 1 della legge n. 164 del 1975 e che, pertanto, le scelte dell'Ente sono sindacabili soltanto se evidentemente illogiche, manifestamente incongruenti o inattendibili ovvero viziate per palesi travisamenti in fatto (Cons. Stato: Sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5251; 18 dicembre 2007, n. 6518). Nel caso di specie tali vizi non si riscontrano, poiché:

- il provvedimento di diniego impugnato non è basato sul solo accertamento eseguito dall'Ispettorato del lavoro il 20 marzo 1996, ma anche su quello eseguito il 16 luglio 2001, nel quale la situazione dell'impresa risulta compiutamente esaminata, con il richiamo del frequente ricorso alla Cassa integrazione negli anni precedenti, il riscontro dell'adeguatezza della forza lavoro all'attività produttiva dell'azienda, la verifica del costante mantenimento nel periodo di tale forza lavoro, la valutazione delle sospensioni delle lavorazioni richieste dall'impresa in relazione alla loro prevedibile connessione con le caratteristiche del ciclo produttivo, l'accertamento dell'andamento

crescente dei ricavi;

- il detto accertamento risulta perciò adeguatamente svolto, né presenta illogicità o travisamenti in fatto ed è quindi tecnicamente idoneo a fondare la conclusione, che in esso si trae, della insussistenza di una situazione aziendale riferibile alla fattispecie di cui all'art. 1 della Legge n. 164 del 1975, in quanto riconosciuta di carattere normale in funzione delle condizioni di contesto dell'attività produttiva dell'azienda e del settore.

L'accertamento in questione è perciò di per sé sufficiente a fondare la motivazione del provvedimento impugnato, avvalorata dall'accertamento eseguito il 20 marzo 1996, in quanto comunque concluso a cavallo della fase iniziale del periodo di intervento richiesto dall'impresa, recante valutazioni coerenti con quelle acquisite successivamente e, perciò, non irragionevolmente citato altresì a supporto del provvedimento stesso;

- in questo quadro l'aver riportato a motivazione del provvedimento l'andamento dei ricavi risulta giustificato poiché, nel momento in cui l'Istituto deve discrezionalmente valutare la sussistenza di una situazione di crisi aziendale, non è di certo definibile come tale una realtà produttiva che presenta sempre ricavi, indice specifico della presenza dell'impresa sul mercato e della esistenza di domanda e sbocchi della sua produzione;

- nella specie in particolare, come mostrato nella stessa tabella presentata in appello (pag. 15 del ricorso), i ricavi risultano nel periodo 1996-2000 elevati e in crescita, con una consistente differenza in aumento (circa 780 milioni di lire) tra inizio e fine periodo (esercizi 1996 e 2000) e, inoltre, a fronte di ciò, si hanno perdite di esercizio soltanto in un anno (lire 12.640.000 nel 1999) ampiamente compensate dall'utile dell'esercizio successivo (lire 151.642.000 nel 2000);

- tutto ciò conferma la insussistenza di vizi della discrezionalità amministrativa esercitata, dovendosi anche osservare, a fronte della sufficienza dei profili della motivazione del provvedimento impugnato sinora esaminati, che il richiamo altresì fatto alla non riduzione dei consumi energetici, a sua volta indice non irragionevole del livello dell'attività produttiva, risulta in questo quadro idoneo a sorreggere ad ulteriormente le determinazioni assunte.

5. Per le ragioni che precedono l'appello è infondato e deve essere perciò respinto.

La particolare articolazione in fatto e in diritto della controversia giustifica la compensazione tra le parti delle spese del presente grado del giudizio.

(Omissis)