

# Sulla perimetrazione del diritto del pubblico dipendente alla cassa integrazione guadagni ordinaria: tra situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e situazioni temporanee di mercato

di G. M. Marsico - 27 Dicembre 2023

Con sentenza n. 4114 del 24 aprile 2023, la seconda sezione del Consiglio di Stato ha rammentato i consolidati indirizzi giurisprudenziali, anche recenti (Cons. Stato, sez. III, 7 marzo 2023, n. 2330), sul fondamento e i limiti di applicabilità dell'istituto della Cassa integrazione guadagni ordinaria.

Nello specifico, l'art. 1, comma 1, n. 1, L. 20 maggio 1975, n. 164 – sostanzialmente riproposto dall'art. 11, comma 1, D.L.vo 14 settembre 2015, n. 148 – dispone che agli operai dipendenti da imprese industriali che siano sospesi dal lavoro o effettuino prestazioni di lavoro a orario ridotto è dovuta l'integrazione salariale ordinaria nei seguenti casi: lett. a) "situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o agli operai"; lett. b) "situazioni temporanee di mercato" (Si leggano, ex multis e più di recente, gli interventi di Treu, *La questione salariale: legislazione sui minimi e contrattazione collettiva*, in *DRI*, 2019, 767 ss.; Pascucci, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro, oggi*, in *DLRI*, 2019, 59 ss.; Ichino, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in *RIDL*, 2010, 719 ss.).

La società datrice di lavoro appellante, operatore economico esercente attività di produzione e confezionamento di prodotti farmaceutici, inoltrava in data 18/04/2011, previa fase concertata con le organizzazioni sindacali, per via telematica domanda di ammissione al Trattamento di Integrazione Guadagni per il periodo compreso tra il 16/05/2011 e 06/08/2011: la richiesta era circoscritta a soli diciotto lavoratori, su un totale di ottantasei applicati nell'unità produttiva. Perdurando lo stato di crisi aziendale, la società inoltrava una nuova richiesta di ammissione alla C.I.G.O. per il periodo dal 26/09/2011 al 24/12/2011, esperita anche per tale seconda procedura la preventiva consultazione sindacale. A supporto di tali richieste evidenziava che sin dall'aprile 2011 si era trovata costretta a interrompere il processo produttivo a causa di potenziali ed elevati rischi di frammischiamento e contaminazione del prodotto, imprevedibili e correlati alla complessità della filiera nello specifico settore merceologico; dalla temporanea stasi delle attività predette derivava la preclusione ad acquisire nuovi ordinativi sul mercato. La ripresa dell'attività lavorativa avveniva a conclusione del periodo richiesto per il trattamento salariale, per quanto il ripristino della funzionalità dei reparti imponeva nuova autorizzazione dell'AIFA nello specifico ambito merceologico, provvedimento rilasciato solo dopo alcuni mesi: da qui la nuova richiesta di fruizione del trattamento ordinario

della C.I.G. per il periodo 26/09/2011 – 24/12/2011. La società che per entrambe le richieste formulate erano seguiti gli accessi ispettivi della Direzione Provinciale del Lavoro ed era stata inoltrata la documentazione necessaria a comprovare la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi; la Commissione Provinciale per la C.I.G. riscontrava positivamente solo la domanda relativa al secondo periodo, riconoscendo l'imprevedibilità dell'evento che aveva causato la crisi aziendale, mentre per il periodo 16/05/2011-06/08/2011 riteneva che la temporanea interruzione del processo produttivo fosse da imputarsi a una condotta volontaria del datore di lavoro. La società impugnava detto diniego dinanzi al T.A.R. competente che rigettava il medesimo, in quanto l'evento che aveva determinato lo stato di crisi era da ricondurre al pieno controllo dell'imprenditore, non assumendo la vicenda contenziosa i connotati di imprevedibilità propri dell'ammissione al trattamento salariale, con conseguente legittimità del provvedimento amministrativo, destinato in detti termini a mantenere eguale contenuto, anche se disatteso l'obbligo di inoltro del preavviso di rigetto ex art. 10 bis l. n. 241 del 1990. Nello specifico il provvedimento di rigetto aveva così motivato: "Considerato che la compliance aziendale è data dall'insieme di tutte quelle attività organizzate, programmate e controllate finalizzate a prevenire il rischio di non conformità delle attività aziendali alle norme vigenti e che, pertanto, non sussiste nella causale addotta il requisito di legge della non imputabilità dell'evento al datore di lavoro trattandosi, viceversa, di interventi programmabili con modalità organizzative diverse". La società ha chiesto la riforma di tale sentenza, lamentandone l'erroneità e l'ingiustizia per illogicità ed eccesso di potere (Sul tema delle transizioni occupazionali si segnala il volume a cura di Ciucciovino – Garofalo – Sartori – Tiraboschi – Trojsi – Zoppoli, *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, in ADAPT University Press, 2021).

La sentenza impugnata ha rigettato il ricorso avverso il provvedimento di diniego di ammissione al trattamento di integrazione salariale ordinaria per l'inesistenza di una causa di imprevedibilità e non imputabilità alla normale sfera di controllo dell'imprenditore sul processo produttivo dell'evento che aveva determinato la crisi aziendale. In particolare, la sentenza ha ritenuto che "nel caso di specie, tenuto conto della natura dell'attività produttiva svolta dalla società ricorrente (produzione e confezionamento di prodotti farmaceutici), non può che ascrivere al novero dei rischi prevedibili e, dunque, alla normale alea imprenditoriale la necessità verificatasi, nel corso della prima parte dell'anno 2011, di adeguare dal punto di vista tecnico gli spazi aziendali "per eliminare rischi di frammischiamento e contaminazione del prodotto". Non si rinviene, infatti, nell'esigenza appena prospettata alcun elemento denotativo dell'imprevedibilità del fatto occorso e della sua non imputabilità alla normale sfera di controllo dell'imprenditore sul processo produttivo. Sul punto, il giudice amministrativo ha precisato: "La disciplina normativa dettata in materia di cassa integrazione (CIG) non può che ritenersi di stretta interpretazione, tenuto conto delle finalità sociali e assistenziali dell'istituto e dell'impiego al riguardo di risorse pubbliche, ad attenuazione del rischio di impresa. In tale ottica il contributo presuppone una situazione di temporanea crisi aziendale, non riconducibile a responsabilità dell'imprenditore e rimessa alla valutazione discrezionale, sotto tale profilo, dell'Amministrazione competente. La norma basilare dettata in materia (art. 1 della legge 20 maggio 1975, n. 164) – nel riferirsi a "situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o agli operai" – implica l'assoluta estraneità dell'evento rispetto alla sfera psichica dei soggetti interessati, sotto il profilo sia della

prevedibilità dell'evento stesso che della responsabilità, con sostanziale riconduzione dell'applicazione della norma a situazioni di forza maggiore; i fatti che abbiano causato una contrazione o una sospensione dell'attività di impresa debbono peraltro risultare estranei anche alla sfera di responsabilità di soggetti diversi dall'imprenditore, cui possa essere riferita, a titolo risarcitorio, la responsabilità dell'evento interruttivo e la riparazione delle conseguenze patrimoniali pregiudizievoli" (cons. Stato, sez. VI, 22 aprile 2016, n. 1120). Si aggiunga, infine, che il sindacato di questo giudice deve arrestarsi una volta rinvenuta la plausibilità della decisione dell'Amministrazione in relazione ai presupposti di legge di applicazione dell'istituto in parola, trattandosi di una fattispecie in cui l'autorità amministrativa è chiamata ad esercitare la propria discrezionalità tecnica: "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 l. 20 maggio 1975, n. 164 e, pertanto, le scelte dell'Ente sono sindacabili soltanto se evidentemente illogiche, manifestamente incongruenti o inattendibili ovvero viziate per travisamenti in fatto." (Del Punta, *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, Biblioteca '20 Maggio', 2019, 119).

Il Consiglio di Stato ha ribadito, nella sentenza *de qua*, che l'istituto della cassa integrazione guadagni opera in via di eccezione rispetto alla regola del sinallagma dell'obbligo retributivo, con assunzione dello stesso a carico della collettività, così che la relativa disciplina è di stretta interpretazione quanto ai presupposti che danno luogo all'intervento di garanzia del lavoratore.

Secondo la giurisprudenza gli eventi idonei a giustificare l'ammissione alla C.I.G.O. possono consistere "tanto in fatti naturali quanto in fatti umani esterni, che sfuggono al dominio, secondo l'ordinaria diligenza, di chi organizza i fattori di impresa", quali "il caso fortuito, la forza maggiore, il *factum principis* ovvero il fatto o l'illecito del terzo" (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 22 aprile 2014, n. 2009), specificando inoltre che il requisito della "non imputabilità" all'imprenditore, previsto dal succitato art. 1 della l. n. 164 del 1975, deve intendersi nel senso che "i fatti che hanno causato la contrazione o la sospensione dell'attività di impresa devono risultare estranei non solo all'imprenditore ma anche ad altri soggetti che con lo stesso hanno concluso contratti, in quanto, diversamente, l'istituto dell'integrazione salariale verrebbe inammissibilmente piegato al perseguimento di finalità ad esso estranee e si tradurrebbe, altrettanto inammissibilmente, in un meccanismo di immediata socializzazione del rischio d'impresa". Il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa rilevava, inoltre, che la "transitorietà" della contingente situazione aziendale va valutata in termini di prevedibilità della ripresa produttiva al momento della presentazione della domanda, secondo un giudizio prognostico *ex ante* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2010, n. 8129); più in generale, la valutazione dei requisiti di ammissione all'integrazione salariale ha carattere prognostico e, quindi, deve essere effettuata soltanto sulla base delle informazioni disponibili *ex ante* e, naturalmente, in *primis* fornite dallo stesso imprenditore richiedente (cfr. Cons. Stato, VI, n. 4084/2013; n. 3783/2013; n. 2503/2012). Il sindacato del giudice amministrativo sui provvedimenti di diniego dell'ammissione alla cassa integrazione guadagni, sia essa ordinaria o straordinaria, ha dei limiti connessi all'ampio margine di discrezionalità tecnica che caratte-

rizza la valutazione dell'ente previdenziale sul riconoscimento di una situazione di crisi aziendale, di modo che le scelte dell'Amministrazione sono sindacabili soltanto se evidentemente illogiche, manifestamente incongruenti, inattendibili ovvero viziate da travisamento in fatto”.

Il Consiglio di Stato, nel caso di specie, rilevava come l'ampio margine di discrezionalità tecnico-amministrativa di cui è titolare in materia l'amministrazione si estende anche alla valutazione, con riferimento alla causa dedotta dall'azienda, della effettiva ricorrenza o meno delle condizioni di ammissibilità della richiesta di cassa integrazione ordinaria e implica da parte del giudice amministrativo la verifica di come l'Amministrazione abbia fatto corretta applicazione della disposizione contenuta nell'art. 1, n. 1, lett. a), della legge n. 164/1975, applicabile *ratione temporis*, recante provvedimenti per la garanzia del salario. Ciò posto deve ritenersi corretta, perché non manifestamente illogica, arbitraria, irrazionale o irragionevole, la valutazione dell'INPS prima e poi del T.A.R. in ordine alla circostanza che la sospensione dell'attività lavorativa nel periodo in esame sia stata dovuta a circostanze prevedibili da parte di un accorto imprenditore del settore farmaceutico e, quindi, per lo meno, derivanti da iniziali valutazioni incomplete o difettose. Sul punto, peraltro, secondo il Supremo Consesso, l'appellante non è stato in grado di provare la non imputabilità a sé o all'organizzazione aziendale delle cause di sospensione dell'attività lavorativa o che gli interventi non fossero “programmabili con modalità organizzative diverse”, né possono essere considerate come prova le mere considerazioni di carattere personale al riguardo, sostanziandosi in mere opinioni dissenzienti rispetto alle valutazioni dell'amministrazione e alle conclusioni del giudice di prime cure. Né, trattandosi di due provvedimenti autonomi, può trarsi come causa di illegittimità del primo diniego la circostanza che la misura sia stata concessa per il secondo periodo di sospensione dell'attività lavorativa.

In conclusione, il Consiglio di Stato ribadisce che la disciplina normativa dettata in materia di cassa integrazione guadagni ordinaria (CIG) è di stretta interpretazione, tenuto conto delle finalità sociali e assistenziali dell'istituto e dell'impiego al riguardo di risorse pubbliche, ad attenuazione del rischio di impresa; in tale ottica il contributo presuppone una situazione di temporanea crisi aziendale, non riconducibile a responsabilità dell'imprenditore e rimessa alla valutazione discrezionale, sotto tale profilo, dell'Amministrazione competente; la disciplina dettata in materia (nella specie, art. 1 della legge n. 164 del 1975), nel riferirsi a « situazioni aziendali dovute ad eventi transitori e non imputabili all'imprenditore o agli operai », implica l'assoluta estraneità dell'evento rispetto alla sfera psichica dei soggetti interessati, sotto il profilo sia della prevedibilità dell'evento stesso che della responsabilità, con sostanziale riconduzione dell'applicazione della norma a situazioni di forza maggiore; i fatti che abbiano causato una contrazione o una sospensione dell'attività di impresa debbono peraltro risultare estranei anche alla sfera di responsabilità di soggetti diversi dall'imprenditore, cui possa essere riferita, a titolo risarcitorio, la responsabilità dell'evento interruttivo e la riparazione delle conseguenze patrimoniali pregiudizievoli (Del Punta, *Note sugli ammortizzatori sociali ai tempi del Covid-19*, in *RIDL*, 2020, I, 251 ss.; Marazza, *Procedure sindacali e CIGD causale “Covid-19”: la commedia degli equivoci*, in *GC.com*, 2020, 3, 2 ss.; Garofalo, *Ammortizzatori sociali in deroga e “Covid-19”: un'analisi in deroga*, in Garofalo (a cura di), *Covid-19 e sostegno al reddito*, Garofalo – Tiraboschi – Filì – Seghezzi (a cura

di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo alla nuova questione sociale*, in *Adapt e Book*, n. 91, 2020, 156 ss.).

Giuseppe Maria Marsico, dottorando di ricerca in diritto privato e dell'economia e funzionario giuridico-economico-finanziario

Visualizza il documento: [Cons. Stato, sez. II<sup>a</sup>, 24 aprile 2023, n. 4114](#)