

**Prestazioni** - Cassa integrazione - Eventi - Crisi aziendale - Riduzione delle commesse  
- Non imputabilità dell'evento.

**Consiglio di Stato - 15.10.2019 n. 7000 - Pres. Garofoli - Est. Pescatore - S. S.p.a. (Avv.ti Pau, Pinna) - INPS (Avv.ti Coretti, Sferrazza, Triolo, Stumpo).**

*L'azienda è tenuta a dimostrare l'eccezionalità e la straordinarietà della flessione degli ordinativi da parte del committente, quale fatto a sé non imputabile in quanto non prevedibile, dando prova che, nello specifico settore di interesse e per ragioni del tutto avulse dall'ordinario, erano intervenuti specifici ed imprevedibili fattori di contrazione delle esigenze del mercato, di portata eccezionale e di entità superiore a quella caratterizzante, ormai da anni, il generale andamento critico del quadro economico nazionale.*

FATTO - 1. La società ricorrente, operante nel campo della progettazione, costruzione, montaggio e manutenzione di impianti per il trasporto di energia, in data 16 dicembre 2016 ha trasmesso all'Inps domanda di integrazione salariale ordinaria, ai sensi degli artt. 9 e ss. del D.Lgs. 148/2015, per il periodo 5.12.2016-4.3.2017, allegando come causa giustificativa la temporanea contrazione delle commesse da parte delle principali stazioni appaltanti proprie clienti, tra le quali, in modo particolare, il gestore della rete di trasmissione elettrica sul territorio nazionale T. S.p.A., e la conseguente impossibilità di impiego dell'intero proprio organico lavorativo (composto da 177 dipendenti, di cui 155 operai e 22 impiegati).

In data 16 marzo 2017, è stata presentata domanda di proroga della integrazione salariale, per il periodo 6.3.2017-3.6.2017.

2. Nel corso del contraddittorio procedimentale, la società richiedente ha sottolineato come la contrazione dell'attività lavorativa sia stata determinata dalla mancata attivazione di lettere di incarico relative al contratto quadro d'appalto sottoscritto con T. S.p.a. il 18 settembre 2015; detto contratto prevedeva un impegno di spesa di € 3.600.000,00 a favore dell'appaltatrice S. per un periodo di due anni, ma negli ultimi 13 mesi (a fronte di un'aspettativa di attivazione di lavori per € 1.950.000,00) la S. ha ricevuto lettere di attivazione lavori per un importo pari ad € 385.489,83 (ovvero circa il 20% rispetto a quanto atteso).

3. Con due distinti provvedimenti, l'Inps ha rigettato sia la domanda di integrazione salariale ordinaria del 16 dicembre 2016, sia la successiva domanda di proroga del 16 marzo 2017. Come si evince dalla motivazione, l'Inps ha ritenuto di dover respingere le domande *"per mancanza del requisito di non imputabilità: sono risultate eccessive le capacità produttive dell'azienda rispetto alle possibilità concrete (lettere di attivazione). Si è provveduto a organizzare il personale sulla base di «aspettative». Manca il requisito della non prevedibilità: l'evento era prevedibile in quanto non era certo che sarebbero state emesse le lettere di attivazione"*.

Con la medesima motivazione è stata respinta anche la domanda di proroga.

4. Nei confronti dei due provvedimenti, la S. ha proposto due distinti ricorsi gerarchici al Comitato Amministratore della Gestione Prestazioni Temporanee, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 148/2015. Decorso il termine di novanta giorni previsto dall'art. 6 del D.P.R. n. 1199 del 1971, senza che l'Inps decidesse i ricorsi amministrativi, la società ha agito innanzi al Tar competente, chiedendo l'annullamento degli atti di diniego sopra richiamati.

5. Con pronuncia n. 49/2019, il Tar Sardegna ha riunito e respinto i due ricorsi, confutando l'eccepta carenza di istruttoria e di motivazione dei provvedimenti impugnati e, quanto alla sostanza della decisione controversa, osservando come l'evenienza addotta dalla società ricorrente a giustificazione della domanda di integrazione salariale ordinaria rientri nell'ambito dei rapporti (di natura contrattuale) intercorrenti con la committente T. S.p.A., posto che *"il mancato svolgimento dell'attività lavorativa è riconducibile .. al mancato affidamento dei lavori programmati nel*

*contratto quadro; circostanza prevista ed espressamente regolata dal medesimo contratto (nel quale, tra l'altro, ... era anche previsto che «il mancato raggiungimento del suddetto importo del contratto non dà diritto alla corresponsione all'appaltatore di alcun indennizzo»)*".

A giudizio del giudice di primo grado, "la temporanea crisi aziendale si connota, quindi, come circostanza attinente ai rapporti tra committente e datore di lavoro, non «integrabile» alla luce della condivisibile interpretazione della nozione di «non imputabilità» dell'evento o della causa che ha determinato la difficoltà dell'impresa. Trattasi, quindi, di vicenda inquadrabile nel più generale canone dell'ordinario rischio di impresa".

6. La sentenza è stata impugnata nella presente sede sulla base di un unico articolato motivo di doglianza.

7. L'Inps si è ritualmente costituita in giudizio, replicando nel merito alle deduzioni avversarie ed eccependo preliminarmente il difetto di *legitimatio ad causam* della controparte, per essere stato l'atto d'appello asseritamente "... proposto da un soggetto diverso (S. - S.E.T. S.p.A.) da quello parte del giudizio di primo grado (S. - S.E.T. S.r.l.)".

8. A seguito del rinvio al merito dell'istanza cautelare, espletato lo scambio di memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a., la causa è stata discussa e posta in decisione all'udienza pubblica del 3 ottobre 2019.

**DIRITTO** - 1. Va innanzitutto esaminata e respinta l'eccezione preliminare di carenza di *legitimatio ad causam* in capo alla società appellante, argomentata sulla base del fatto che l'atto d'appello risulta "... proposto da un soggetto diverso (S. - S.E.T. S.p.A.) da quello parte del giudizio di primo grado (S. - S.E.T. S.r.l.)".

1.1. In punto di fatto, è agli atti del giudizio - in quanto prodotta in data 2.5.2019 - una visura camerale aggiornata della società appellante, dalla quale risulta che la stessa ha proceduto in data 30.10.2018, quindi successivamente alla proposizione dei ricorsi di primo grado e prima dell'attivazione del presente giudizio d'appello, a trasformarsi da S.r.l. in S.p.A..

1.2. In punto di diritto, è decisivo considerare il principio di continuità dei rapporti giuridici sostanziali e processuali sancito dall'art. 2498 c.c., il quale impone di valutare la trasformazione societaria come una vicenda meramente modificativa e null'affatto novativo/successoria, che, in quanto tale, non incide sui rapporti processuali e sostanziali facenti capo all'originaria compagine societaria (così, *ex multis*, Cass. civ., sez. I, 19.5.2016, n. 10332).

1.3. La vicenda qui in esame si iscrive nel descritto schema di continuità del rapporto sostanziale e processuale, in quanto S. - S.E.T. S.p.a. non è un nuovo soggetto ma costituisce semplice evoluzione della S. - S.E.T. S.r.l., il che destituisce di fondamento l'eccepita carenza di *legitimatio ad causam*.

2. Nel merito, la società appellante - nel ribadire la sussistenza dei presupposti di legge per la concessione dell'integrazione salariale ordinaria, di cui all'art. 11 del D.Lgs. 148/2015, come precisati dalle disposizioni regolamentari di cui al richiamato D.M. n. 95442/2016 - intende confutare il nucleo motivazionale della pronuncia di primo grado, sostenendo che:

- in primo luogo, l'esigenza di dotarsi di una struttura organizzativa di cantiere comprensiva di un numero minimo di personale specializzato pari a 86 unità, è stata imposta dalle regole della gara d'appalto T. S.p.A., all'esito delle quali sono stati stipulati i contratti-quadro; dunque, nessuna imperizia e/o negligenza potrebbe rimproverarsi a S. in merito alla necessitata programmazione e/o organizzazione aziendale di cui s'è detto;

- sotto un secondo profilo, la sostanziale riduzione delle commesse ha assunto, rispetto ai pregressi rapporti intercorsi con T., dimensioni straordinarie, eccedenti l'andamento dell'ordinario e prevedibile ciclo produttivo e contrastanti con il ragionevole affidamento che S. avrebbe potuto legittimamente riporre nell'accordo: si è dunque trattato, anche sotto questo profilo, di una sopravvenienza non imputabile alla società, né ad essa rimproverabile;

- in terzo luogo, con riguardo alla cornice negoziale che ha fatto da sfondo alla vicenda, l'appellante osserva come il contratto quadro che ha regolato i rapporti con T. abbia fornito la sola

base "normativa" di futuri contratti (le c.d. "lettere di attivazione"), senza far sorgere in capo alle parti immediati diritti ed obblighi;

- per tale ragione, la mancata emissione da parte di T. delle "lettere di attivazione" non ha integrato alcun inadempimento contrattuale del quale essa ricorrente potesse lamentarsi, azionando le opportune tutele legali;

- di più, l'inerzia di T. non è dipesa da sue specifiche mancanze, ma da contingenti e temporanei andamenti di mercato, eccedenti gli obblighi e le responsabilità dei soggetti contraenti e, come tali, esulanti dal rischio di impresa introiettato nel dispositivo contrattuale.

3. Le deduzioni sin qui richiamate, per quanto suggestive e ben argomentate, non scalfiscono la logica motivazionale della pronuncia appellata.

3.1. Vale la pena premettere che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha da tempo precisato che l'istituto della cassa integrazione guadagni opera in via di eccezione alla regola del 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 all'intervento di garanzia del lavoratore.

3.2. La restrittività della normativa va intesa nel senso che la c.d. socializzazione del costo del lavoro interviene in presenza di accadimenti che esulano dalla sfera di controllo e prevedibilità dell'imprenditore, sia che essi attengano a fatti naturali (condizioni stagionali impeditive dell'ordinario andamento dei lavori), sia che essi rimandino a fatti umani esterni che sfuggono al dominio, secondo l'ordinaria diligenza, di chi organizza i fattori d'impresa, comprensivi dell'impiego di mano d'opera.

3.3. Questa lata accezione del concetto di "non imputabilità" prescinde da ogni valutazione sulla mancanza di imperizia e negligenza delle parti e consente di ravvisare l'evento "non imputabile" all'imprenditore solo in presenza di un avvenimento sottratto ad ogni possibile iniziativa del medesimo datore di lavoro, compresa l'adozione di rimedi preventivi atti a contrastarli o di rimedi risarcitori atti, *ex post*, a compensarli (C.d.S., sez. III, 14 gennaio 2019, n. 327).

4. Alla luce di tali premesse di principio, appare corretta ed affatto immotivata la conclusione del Giudice di prime cure secondo la quale la temporanea crisi aziendale lamentata dalla ricorrente si connota come circostanza attinente ai rapporti tra committente e datore di lavoro, non "integrabile" alla luce della condivisibile interpretazione della nozione di "non imputabilità" dell'evento o della causa che ha determinato la difficoltà dell'impresa.

Decisiva è la considerazione che il mancato svolgimento dell'attività lavorativa risale causalmente al mancato affidamento dei lavori programmati nel contratto quadro; quindi, ad una evenienza prevista ed espressamente regolata dalle parti contraenti, con specifica clausola negoziale intesa a precisare che *"il mancato raggiungimento del suddetto importo del contratto quadro non dà diritto alla corresponsione all'appaltatore di alcun indennizzo"*.

5. Appare a questo punto insignificante il fatto che la flessione degli incarichi programmati nel contratto quadro sia dipesa, in ultima analisi, da fattori "di mercato" contingenti, non rimproverabili alle parti contraenti e non integranti violazione di obblighi negoziali: rileva ed è decisiva, per contro, la circostanza che di tale possibile evoluzione degli affari la S. era consapevole fin dalla stipula dell'accordo quadro, avendola accettata e disciplinata anche sul piano del regime contrattuale. Non può dunque dirsi che di essa non si sia fatta carico, secondo un bilanciamento dei costi/benefici che liberamente l'ha indotta ad aderire all'assetto contrattuale in esame.

La stessa valutazione di convenienza non può non avere orientato, ancor prima, le scelte dell'impresa in ordine alla sua partecipazione alla gara indetta da T., con conseguente ponderazione della sostenibilità delle clausole di ammissione ivi imposte.

Anche la mancata contrattualizzazione di un congruo indennizzo legato al pagamento inutile delle retribuzioni, ovvero l'opzione di non diversificare il rischio per privilegiare una fonte di lavoro continuativa, costituiscono scelte rientranti, allo stesso titolo, nel rischio di impresa consapevolmente accettato (quantunque, per ipotesi, mal calcolato o mal negoziato).

6. Dunque, la ragione di fatto che la parte adduce a giustificazione della richiesta integrazione salariale rimanda ad un fattore di *alea* incorporato nel tessuto negoziale e, come tale, non assumibile nel novero delle circostanze imprevedibili, in quanto afferente ad un rischio cognito e calcolato.

7. Nella medesima prospettiva, l'imprenditore deve imputare a sé medesimo la mancata assunzione di iniziative preventive (alcune delle quali innanzi elencate) con le quali avrebbe potuto contrastare (quantomeno nei suoi effetti pregiudizievoli), nel libero esercizio delle sue prerogative e libertà negoziali, una eventuale sospensione o riduzione dell'attività.

Diversamente, si finirebbe per associare, di fatto, all'istituto dell'integrazione salariale ordinaria l'impropria funzione di fornire garanzia della convenienza economica del contratto di appalto.

8. Il fatto, poi, che il contratto "quadro" in essere con T. non abbia determinato l'insorgenza di obblighi prestazionali immediati - predeterminando le sole condizioni "normative" delle future commesse e lasciando la parte committente libera di determinare discrezionalmente le proprie richieste - è argomento che, se possibile, contraddice ulteriormente la tesi di parte ricorrente, poiché dimostra che l'accordo negoziale si è formato su clausole negoziali che non garantivano un quantitativo minimo di commesse e che, pertanto, non motivavano l'insorgenza di alcun qualificato affidamento in tal senso.

9. Fermo restando quanto sin qui esposto circa l'insussistenza dei presupposti fondanti la domanda, va comunque aggiunto che - a tutto voler concedere - la ricorrente avrebbe dovuto dimostrare l'eccezionalità e la straordinarietà della flessione degli ordinativi da parte di T., quale fatto a sé non imputabile in quanto non prevedibile, dando prova che, nello specifico settore di interesse e per ragioni del tutto avulse dall'ordinario, erano intervenuti specifici ed imprevedibili fattori di contrazione delle esigenze del mercato, di portata eccezionale e di entità superiore a quella caratterizzante, oramai da anni, il generale andamento critico del quadro economico nazionale.

L'assenza di questo specifico e concreto dato dimostrativo, non surrogabile mediante affermazioni generiche e non comprovate ovvero attraverso il mero confronto delle commesse succedutesi nel tempo, costituisce un'ulteriore carenza della complessiva prospettazione deduttiva posta a fondamento della domanda.

10. Da tutto quanto esposto consegue la conclusiva ed integrale reiezione dell'atto di appello.

11. La natura e la peculiarità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di lite.

*(Omissis)*

---