

Pubblicato il 06/12/2019

N. 01035/2019 **REG.PROV.COLL.**
N. 00150/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 150 del 2017, proposto da
ELETTRODOTTI CANTAMESSA & CO SPA, rappresentata e difesa dagli avv.
Matteo Golferini e Giovanni Carzeri, con domicilio digitale come da PEC dei
Registri di Giustizia, e domicilio fisico presso il secondo dei suddetti legali in
Brescia, via Vittorio Emanuele II 60;

contro

INPS, rappresentato e difeso dagli avv. Alfonso Faienza, Roberto Maio e Angela
Caliò Marincola Sculco, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di
Giustizia, e domicilio fisico presso i suddetti legali in Brescia, via Bulloni 14;

per l'annullamento

- dei provvedimenti del direttore della sede INPS di Brescia di data 23 settembre 2016, con i quali è stata negata la concessione della CIGO per una serie di periodi tra il 27 giugno 2016 e il 27 agosto 2016, con riguardo ai lavoratori dell'unità produttiva di Piancogno;
- del provvedimento trasmesso a mezzo PEC il 24 novembre 2016, con il quale il

direttore della sede INPS di Brescia ha respinto la richiesta di riesame;
- con accertamento del diritto alla CIGO per i periodi sopra indicati;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2019 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Elettrodotti Cantamessa & Co spa, che si occupa della costruzione e della manutenzione di elettrodotti ad alta e altissima tensione, ha alle proprie dipendenze 61 lavoratori, di cui 52 presso l'unità produttiva di Endine Gaiano e 9 presso l'unità produttiva di Piancogno.

2. In conseguenza della scelta del settore di attività, la ricorrente ha come committente pressoché esclusivo Terna spa, che è l'unico operatore italiano di reti per la trasmissione dell'energia elettrica. In particolare, la ricorrente è qualificata con Terna spa per i comparti merceologici LELE02 (Lavori su elettrodotti a 132-150 kV) e LELE04 (Lavori su elettrodotti a 380 kV).

3. Nel corso del 2016 Terna spa ha notevolmente ridotto le commesse (v. doc. 7), e di riflesso la ricorrente, trovandosi in una condizione di monocommittenza, ha dovuto subire un calo dell'attività lavorativa (v. doc. 8).

4. Per questa ragione la ricorrente ha ottenuto dalla sede INPS di Brescia la concessione della CIGO per una serie di periodi tra il 14 marzo 2016 e l'11 giugno 2016, in relazione ai lavoratori dell'unità produttiva di Piancogno.

5. Tuttavia, per il successivo periodo dal 27 giugno 2016 al 27 agosto 2016 la sede INPS di Brescia, mediante comunicazioni del direttore di data 23 settembre 2016, ha respinto la domanda di concessione della CIGO con riguardo ai lavoratori della medesima unità produttiva. Con provvedimento trasmesso a mezzo PEC il 24

novembre 2016, il direttore della sede INPS di Brescia ha poi respinto la richiesta di riesame formulata dalla ricorrente, confermando la motivazione negativa anticipata in una PEC del 22 settembre 2016.

6. Il principale argomento a sostegno del diniego della CIGO è che il calo dell'attività lavorativa sarebbe riconducibile unicamente ai rapporti interni tra la ricorrente e Terna spa. Sono evidenziati in particolare i seguenti problemi: modalità di impostazione dei budget infrannuali da parte del committente; necessità di adeguamento delle progettazioni dei diversi siti; blocchi lavorativi per diniego delle servitù da parte dei proprietari dei fondi; ritardi nella consegna dei materiali e delle attrezzature per l'esecuzione dei lavori. Sotto quest'ultimo profilo, per quanto riguarda la parte iniziale del periodo preso in esame, il provvedimento del 24 novembre 2016 sottolinea che non sono state documentate le cause degli asseriti ritardi nella consegna dei materiali. Nella PEC del 22 settembre 2016 era stato anche evidenziato che in un verbale redatto da Terna spa la sospensione dei lavori in un cantiere era stata imputata al fuori servizio della linea.

7. Contro il diniego della CIGO la ricorrente ha presentato impugnazione, formulando censure che possono essere sintetizzate come segue: (i) violazione dell'art. 11 del Dlgs. 14 settembre 2015 n. 148, in quanto il calo delle commesse, in una situazione di monocommittenza, rappresenterebbe un evento transitorio non imputabile all'impresa o ai dipendenti; (ii) fraintendimento, in quanto la concessione della CIGO non era stata chiesta per singoli problemi o per il fuori servizio di una linea in un determinato cantiere, ma per la complessiva riduzione delle commesse; (iii) disparità di trattamento, in quanto la sede INPS di Bergamo in data 20 dicembre 2016 ha riconosciuto la CIGO, per il periodo dal 5 al 17 settembre 2016, in relazione all'unità produttiva di Endine Gaiano.

8. L'INPS si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

9. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Sulla discontinuità delle commesse

10. La ricorrente nel 2016 lavorava per Terna spa in regime di sostanziale monocommittenza. Il contratto quadro predisposto da Terna spa (v. doc. 6 – punti 1.2 e 1.6) prevedeva una pluralità di commesse, ciascuna basata su una specifica lettera di attivazione, ma non garantiva alcuna continuità nella successione degli appalti a favore delle imprese qualificate. Non era assicurato neppure un determinato importo complessivo annuo, fatto salvo il valore minimo di € 300.000 per ogni singola lettera di attivazione.

11. Come già evidenziato dal TAR Brescia in casi analoghi (v. sentenze n. 149 del 20 marzo 2017 e n. 578 del 15 giugno 2018), l'integrazione salariale protegge dalle situazioni sfavorevoli di mercato, in vista del ritorno ai precedenti livelli produttivi, ma non può trasformarsi in un'assicurazione pubblica contro i normali rischi d'impresa. Se l'impresa adotta un modello produttivo che accetta il rischio di intervalli di durata indeterminata tra un appalto e il successivo, non è possibile sostenere che la riduzione dell'attività lavorativa sia una circostanza realmente imprevista, causata da eventi esterni o da una situazione anomala del mercato.

12. In realtà, un rischio d'impresa è sempre implicito nella monocommittenza, almeno quando, come nel caso in esame, il committente non si impegna a garantire all'appaltatore un fatturato minimo annuo. È quindi onere dell'impresa che chiede la CIGO dimostrare di aver già provveduto a diversificare la propria attività per ottenere incarichi da una pluralità di committenti. Se il mercato nazionale non consente di individuare più di un committente, è necessario che la ricerca di opportunità di lavoro si sposti sui mercati internazionali, eventualmente all'interno di consorzi. In effetti, nella relazione tecnica allegata alla richiesta della CIGO (v. documentazione prodotta dall'INPS) la ricorrente ha riferito dell'esistenza di trattative per commesse all'estero, ma ha anche precisato che in quel momento, ossia nel 2016, gli unici cantieri aperti erano quelli riferiti a Terna spa. Pertanto, non essendo ancora intervenuta la diversificazione del rischio, non si era formato il presupposto necessario per escludere l'imputabilità della crisi alla ricorrente, e per

trasferire a carico delle finanze pubbliche il costo del personale in attesa di nuove commesse.

Sulla situazione dei cantieri

13. I provvedimenti impugnati giustificano il diniego della CIGO anche con la mancata documentazione delle difficoltà in cui si sarebbero trovati i cantieri a causa della mancata o ritardata consegna dei materiali e delle attrezzature per l'esecuzione dei lavori. In proposito, nessun equivoco può essere attribuito all'INPS, che, in mancanza di informazioni più dettagliate fornite dalla ricorrente, si è limitato a qualificare questa situazione come non assimilabile a una situazione sfavorevole di mercato.

14. Tale qualificazione appare corretta, in quanto l'integrazione salariale non può coprire il rischio relativo ai rapporti dell'impresa con gli altri soggetti economici coinvolti nel processo produttivo. È vero che l'inadempimento dei fornitori impedisce all'impresa di disporre tempestivamente dei materiali e delle attrezzature, e dunque può rallentare o bloccare l'attività lavorativa, ma tutto questo non costituisce una prova della situazione sfavorevole di mercato, e tantomeno dell'andamento sfavorevole del mercato delle materie prime e della componentistica. Si tratta invece di un calcolo rivelatosi sbagliato circa l'affidabilità della controparte contrattuale. Come già sottolineato dal TAR Brescia (v. ordinanza n. 443 del 20 novembre 2018), contro questo tipo di rischi l'impresa deve tutelarsi da sola, impostando con attenzione i piani industriali, selezionando i fornitori, e anche stipulando forme di assicurazione privata.

15. A maggior ragione, non può essere ricondotto a una situazione sfavorevole di mercato il blocco temporaneo di un cantiere in conseguenza di scelte industriali del committente, come nel caso del fuori servizio della linea deciso da Terna spa.

Sulla disparità di trattamento

16. La diversa decisione della sede INPS di Bergamo sulla richiesta della CIGO non costituisce un parametro utile per l'individuazione di profili di illegittimità, in primo luogo perché successiva ai provvedimenti impugnati e riferita a una diversa

unità produttiva.

17. In ogni caso, le valutazioni delle varie sedi INPS, o anche della stessa sede a fronte di richieste reiterate, possono condurre a provvedimenti di segno opposto senza che questo determini problemi di legittimità. Ciascuna valutazione, infatti, costituisce espressione di discrezionalità tecnica nella lettura della situazione dell'impresa in un determinato momento storico. È possibile, e anzi normale, che grazie all'accumulo di informazioni su una particolare unità produttiva venga sviluppata un'analisi più approfondita del sottostante modello produttivo. In esito a tale analisi, è perfettamente ammissibile che la responsabilità della minore attività lavorativa sia imputata al rischio d'impresa, come si è visto sopra, anziché a una situazione sfavorevole di mercato.

Conclusioni

18. Il ricorso deve quindi essere respinto.

19. Le spese di giudizio seguono la soccombenza, e sono liquidate come da dispositivo. Nella quantificazione è possibile riconoscere alla ricorrente una parziale compensazione, in quanto la differenza di orientamenti tra le sedi INPS di Brescia e di Bergamo, seppure non sintomatica, come si è visto sopra, può aver avuto un peso nella scelta di proporre il ricorso in esame.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

- (a) respinge il ricorso;
- (b) condanna la ricorrente a versare all'INPS, a titolo di spese di giudizio, l'importo di € 1.500, oltre agli oneri di legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Elena Garbari, Referendario

L'ESTENSORE
Mauro Pedron

IL PRESIDENTE
Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO