

## La Cassa integrazione guadagni e gli interventi della giurisprudenza<sup>1</sup>.

Antonino Sgroi

Introduzione.

Il tema che mi è stato assegnato ha quale suo obiettivo quello di verificare le modalità di applicazione da parte della giurisprudenza, sia civile sia amministrativa, delle disposizioni in tema di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, sia con riferimento alla posizione dei datori di lavoro, richiedenti l'accesso al beneficio, sia con riferimento ai lavoratori destinatari della prestazione economica erogata dall'ente previdenziale.

Una prima e preliminare considerazione, connessa alla ricognizione della giurisprudenza, attiene alla constatazione che i giudici, in specie quelli amministrativi e per la quasi totalità dei giudizi, si sono pronunciati su domande tese al riconoscimento dell'integrazione salariale ordinaria da parte dei datori di lavoro; mentre oltre modo rare sono le decisioni che riguardano, con riguardo al versante del datore di lavoro richiedente, l'integrazione salariale straordinaria.

Tale differente *peso giudiziario* pare possa trovare una sua giustificazione nelle modalità di accesso a ciascuna delle predette forme di integrazioni salariali. Forme che con riferimento all'integrazione salariale ordinaria appaiono oltremodo proceduralizzate e di possibile verifica giudiziaria; forme invece che con riferimento all'integrazione salariale straordinaria rimangono *carsiche* e interne all'ente deputato al suo riconoscimento.

Ancora e prima di procedere nei limiti dell'odierna esposizione alla ricognizione della giurisprudenza, si rileva che nelle more della pubblicazione è intervenuta, a opera del decreto del Ministero del lavoro del 31 marzo 2022 (in G.U. 17.5.2022, n. 114), una modificazione del decreto ministeriale n. 95442 del 2016, con riferimento ai criteri di accesso all'integrazione salariale ordinaria. Modificazioni che trovano la loro ragion d'essere nella necessità, per quanto possibile, di neutralizzare gli effetti economici negativi patiti dall'apparato industriale a seguito della guerra fra Russia e Ucraina.

Specificamente, il decreto del 31 marzo:

- a) annovera, per l'anno 2022, nella categoria "crisi di mercato" anche la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa derivante dall'impossibilità di concludere accordi o scambi determinata dalle limitazioni conseguenti alla crisi in Ucraina,

---

<sup>1</sup> Intervento programmato tenuto al seminario organizzato dalla Consulta giuridica CGIL "Ristrutturazioni aziendali, tutela dell'occupazione, ammortizzatori sociali", svoltosi a Roma il 22 aprile 2022.

- b) annovera, quale nuova regola a carattere generale nella categoria “mancanza di materie prime” l’ipotesi che tale mancanza sia riconducibile a difficoltà economiche, non prevedibili, temporanee e non imputabili all’impresa, nel reperimento di fonti energetiche, funzionali alla trasformazione delle materie prime necessarie per la produzione<sup>2</sup>.

Può ora progredirsi nell’indagine della giurisprudenza, che sarà esaminata per argomenti dalla stessa affrontati.

#### I) Poteri del legislatore.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore, nel disciplinare la materia degli ammortizzatori sociali, gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (Corte cost. n. 90/2020. La Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 25.3, d. lgs. n. 148/2015 che, in caso di presentazione tardiva della domanda di cigs, prevede che il trattamento decorre dal 30° giorno successivo alla presentazione della domanda medesima).

Sulla scorta di tale riconosciuta ampia discrezionalità, sempre il Giudice delle leggi ha ritenuto non irrazionale la scelta del legislatore che non prevede un adeguamento automatico dell’indennità di mobilità, alla luce della considerazione che è proprio la permanenza del rapporto di lavoro (esistente solo per il lavoratore in cassa integrazione, mentre è in sostanza un disoccupato) a spiegare il riconoscimento di un periodico adeguamento dell’emolumento previdenziale (Corte cost. n. 164/2000).

#### II) Profili generali integrazione salariale.

La giurisprudenza amministrativa costantemente afferma che l’istituto della cassa integrazione guadagni opera in via d’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 (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021; Cons. st., sez. III, n. 6851/2021).

---

<sup>2</sup> *Prima facie* pare che l’obiettivo che si voleva raggiungere con tale nuova disposizione, poteva essere raggiunto anche utilizzando il disposto del primo comma dell’art. 5 che contiene una regola ampia ed elastica.

Sempre i giudici amministrativi affermano che i trattamenti di integrazione salariale sono istituti previsti dal legislatore per intervenire in particolari momenti storici in cui gli operatori economici affrontano temporanee criticità del mercato. Si tratta di interventi della pubblica amministrazione finalizzati a evitare che situazioni, temporanee e accidentali, possano causare l'interruzione del rapporto lavorativo con gravi conseguenze, per le condizioni di vita dei lavoratori. È nella natura del descritto ammortizzatore sociale essere strettamente collegato alle eccezionali condizioni di crisi che vive l'operatore economico. L'operatore economico, a sua volta e nel chiedere l'intervento della pubblica amministrazione, deve dare atto dell'eccezionalità della situazione di emergenza, delle cause che hanno determinato il momento critico e delle iniziative da intraprendere per superarlo. A garantire, in momenti di criticità, il mondo del lavoro concorrono più soggetti: gli imprenditori datori di lavoro, i sindacati, gli organi della pubblica amministrazione, ognuno per la propria sfera di competenza. Il concerto tra i vari attori è finalizzato alla verifica delle condizioni che rendano possibile il ricorso all'ammortizzatore sociale. È facile intuire come tutto l'istituto sia permeato dal carattere dell'eccezionalità collegata al momento di crisi che vive il mercato e dalla necessità di supplire alle difficoltà economiche che, proprio in quel momento, patiscono il datore di lavoro e, di riflesso, i lavoratori (Cons. giust. amm. Sicilia, n. 206/2021).

Con riguardo all'istituto della cassa integrazione in deroga di cui all'art. 236, l. n. 203/2008, il giudice amministrativo afferma che lo stesso non rappresenta un'eccezione alla disciplina generale della cassa integrazione, ma solo una *species* rispetto a un *genus* (Cons. giust. amm. Sicilia, n. 206/2021).

### III) Posizione giuridica dei soggetti coinvolti nel procedimento di riconoscimento dell'integrazione salariale.

La Suprema Corte ritiene che in materia di integrazione salariale, ordinaria e straordinaria, la pubblica amministrazione competente è attributaria, siccome investita dalle norme del compito di effettuare valutazioni di natura discrezionale, del potere, autoritativo di ammissione al beneficio, in relazione al cui esercizio sono configurabili, di conseguenza, situazioni di interesse legittimo dei richiedenti tutelabili in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, mentre soltanto dal provvedimento favorevole nascono rapporti giuridici e diritti soggettivi tutelabili in sede di giurisdizione ordinaria, diritti, peraltro esposti alla vicenda di affievolimento derivante dall'eventuale esercizio dei poteri di autotutela (annullamento e revoca) aventi ad oggetto il provvedimento

amministrativo di ammissione (Cass. n. 33127/2021. La Corte nel caso di specie ha disconosciuto in capo al lavoratore-attore l'esistenza di un diritto soggettivo, in mancanza di un provvedimento di ammissione a Cigs nei confronti del datore di lavoro, fallito, di questi).

Con riguardo al trattamento sostitutivo della retribuzione (per la durata massima di novanta giorni all'anno) introdotto dall'art. 8 della legge 8 agosto 1972 n. 457 in favore dei lavoratori agricoli sospesi temporaneamente dal lavoro per intemperie stagionali o per altre cause non imputabili al datore di lavoro o agli stessi lavoratori, sempre la Corte di cassazione afferma che lo stesso costituisce un particolare istituto d'integrazione salariale (previsto nel diretto ed esclusivo interesse dei lavoratori ed in rapporto all'obiettivo verificarsi dei fatti suindicati), in relazione al quale la configurabilità (in capo agli interessati) di posizioni di diritto soggettivo sussiste - a differenza che per le forme d'intervento della cassa integrazione guadagni in altri settori - anche prima dell'emanazione del provvedimento amministrativo di autorizzazione; con la conseguenza che "l'azione avanti l'autorità giudiziaria", spettante ai sensi dell'art. 18, secondo comma, della stessa legge (norma non abrogata dalla successiva legge n. 164 del 1975), è esperibile (anche dai lavoratori nei confronti dell'I.N.P.S.) davanti al giudice ordinario (Cass. n. 6/1993 e da ultimo Tar Valle d'Aosta, n. 29/2021, con riferimento a domanda presentata dal datore di lavoro per il riconoscimento dell'accesso al beneficio).

In tema di riparto di giurisdizione, sempre il Giudice della legittimità afferma che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto la domanda con cui si contesti il mancato pagamento integrale, da parte dell'INPS, dell'indennità di mobilità in deroga successivamente sia al decreto dirigenziale della Regione di autorizzazione della concessione del beneficio, con inclusione del lavoratore tra i relativi destinatari, sia al conseguente provvedimento dell'INPS, venendo in considerazione una posizione di diritto soggettivo - avente origine dal provvedimento di ammissione al beneficio ed attinente, in particolare, alle modalità di corresponsione di quest'ultimo - vantata dal lavoratore medesimo nei confronti dell'Istituto (Cass. SS.UU. n. 21435/2018 e da ultimo Cass. ord. SS.UU. n. 4370/2021).

Il trattamento di integrazione salariale e la mobilità in deroga sono configurati come ammortizzatori sociali aventi diversi presupposti e un differente ambito applicativo, ma anche per la mobilità in deroga, la concessione del beneficio presuppone lo svolgimento di una prima fase in cui sono individuati, in concreto, i relativi requisiti nonché i destinatari e che si conclude con il provvedimento di attribuzione o di negazione del beneficio, profilandosi situazioni di mero interesse legittimo, e di una seconda fase, successiva alla concessione o negazione, nella quale si configurano posizioni di diritto soggettivo, tutelabili innanzi al giudice ordinario (Cass. ord. SS.UU., n. 4370/2021).

Ritiene la Corte di cassazione che il trattamento di cassa integrazione guadagni - sia ordinario che straordinario - non è escluso rispetto ai lavoratori assenti per malattia od infortunio con diritto alla conservazione del posto (art. 2110 c.c.), ma il loro credito, in deroga all'art. 2110 citato (che prevede la liberazione del datore di lavoro dalla obbligazione di corrispondere anche a tali lavoratori la retribuzione solo ove siano predisposte equivalenti forme previdenziali, con conseguente permanenza di un'obbligazione integrativa nel caso che forme siffatte diano luogo a trattamenti di minore entità rispetto al tetto massimo della retribuzione stessa), si riduce nei limiti del suddetto trattamento, con la conseguenza che la legittima ammissione alla cassa integrazione comporta il subingresso dell'ente erogatore delle relative prestazioni in tali obbligazioni del datore di lavoro (il quale rimane tenuto alle anticipazioni quale "adiectus solutionis causa"), previa corrispondente riduzione delle medesime, nel senso che quest'ultimo è tenuto ad anticipare anche ai menzionati lavoratori o l'intero trattamento di cassa integrazione o l'importo pari alla differenza fra questo e l'inferiore trattamento di natura previdenziale o assistenziale (Cass. n. 16382/2021).

Con riguardo poi alla decadenza dal diritto al trattamento di integrazione salariale, l'art. 8, comma 5, del d.l. n. 86 del 1988, conv., con modif., dalla l. n. 160 del 1988, "ratione temporis" vigente, che individua le attività lavorative soggette a comunicazione preventiva (o ad autocertificazione in caso di personale di volo) all'INPS, va inteso, nel suo significato più ampio, come riferentesi all'insieme di condotte umane caratterizzate dall'utilizzo di cognizioni tecniche, del più vario genere, senza che assuma alcun rilievo la loro effettiva remunerazione, rilevando la sola potenziale redditività, perché lo scopo della norma è quello di consentire all'Inps la verifica circa la compatibilità dell'attività da svolgere con il perdurare del lavoro presupposto dell'integrazione salariale. (Nella specie, in applicazione del principio di cui in massima, la S.C. ha ritenuto formasse oggetto di necessaria autocertificazione all'INPS l'attività preparatoria di addestramento dei piloti volta al conseguimento della licenza di volo) (Cass. nn. 3116 e 3121 del 2021).

Con riguardo all'obbligo della società, che richiede di essere ammessa al beneficio della CIGO, di esperire preventivamente la procedura di comunicazione ai sindacati (art. 5, l. n. 164/1975), afferma il giudice amministrativo che scopo della norma non è l'acquisizione di un assenso preventivo dei sindacati sulla sospensione dell'attività produttiva, e neppure sulla concessione della CIGO, ma solo che vi sia piena trasparenza relativamente alle strategie aziendali nelle situazioni di crisi, in modo che l'interesse dei lavoratori riceva la migliore tutela possibile e si possa addivenire eventualmente all'esame congiunto della situazione aziendale (Cons. st. sez. III, n. 8759/2019). E dalla lettura della normativa in esame, si evince con chiarezza che per la procedura di comunicazione preventiva della crisi d'impresa alle organizzazioni sindacali non è prevista alcuna modalità formale di espletamento (Cons. st., sez. III, n. 8174/2019).

Con il sintagma unità produttiva, ci si riferisce a quei cantieri operanti nella medesima provincia, privi di autonomia organizzativa e decisione (Cons. st., sez. VI, n. 666/2016. Fattispecie in tema di impresa di installazione che contestava il provvedimento di rigetto cigo ove si consideravano unica unità produttiva i vari cantieri di installazione e stesura di impianti elettrici operanti nell'ambito di una stessa provincia).

In materia di cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, spetta alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia relativa alla pretesa risarcitoria dell'imprenditore, fondata sulla lesione dell'affidamento riposto nella condotta della pubblica amministrazione che si assume difforme dai canoni di correttezza e buona fede; ciò in quanto la responsabilità della P.A. per il danno prodotto al privato quale conseguenza della violazione dell'affidamento dal medesimo riposto nella correttezza dell'azione amministrativa sorge da un rapporto tra soggetti (la pubblica amministrazione ed il privato che con questa sia entrato in relazione), inquadrabile nella responsabilità di tipo contrattuale, secondo lo schema della responsabilità relazionale o da "contatto sociale qualificato", inteso come fatto idoneo a produrre obbligazioni ex art. 1173 c.c., e ciò non solo nel caso in cui tale danno derivi dalla emanazione e dal successivo annullamento di un atto ampliativo illegittimo, ma anche nel caso in cui nessun provvedimento amministrativo sia stato emanato, cosicché il privato abbia riposto il proprio affidamento in un mero comportamento dell'amministrazione (Cass. SS.UU., n. 615/2021).

#### IV) Integrazione salariale ordinaria.

I requisiti di legittimità e dunque della concessione – e conseguentemente, della revoca – della CIGO, si palesano nella non imputabilità delle cause della crisi all'imprenditore, obiettivata nelle avversità meteo per il settore edile, e nella sua temporaneità, con giudizio prognostico di reinserimento degli operai nell'attività, nei limiti della sindacabilità dello stesso in ragione dei suoi contenuti (anche di discrezionalità tecnica) (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021).

Sempre secondo il giudice amministrativo, la restrittività della normativa sulla cassa integrazione 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. Questa lata nozione del concetto di "non imputabilità" prescinde da ogni valutazione sull'imperizia e negligenza delle parti e consente di

ravvisare l'evento "non imputabile" all'imprenditore <<solo in presenza di un avvenimento sottratto a 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>> (Con. st., sez. III, n. 327/2019 e n. 7000/2019). Con ancor maggiore dettaglio, la portata del criterio di non imputabilità è tale per cui i fatti che hanno causato una contrazione o una sospensione dell'attività di impresa non solo devono risultare estranei alla sfera di dominio dei soggetti innanzi menzionati, ma più in generale devono astrarsi dalla responsabilità di altri determinati cui possa essere riferita, a titolo risarcitorio, la responsabilità dell'accaduto e la riparazione delle conseguenze patrimoniali pregiudizievoli (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021). Come l'evento va ascritto al datore di lavoro laddove rientri nel c.d. rischio di impresa (da ultimo in questi termini TAR Puglia, Bari, n. 297/2021, che ha confermato il provvedimento di rigetto della domanda di cigo da parte di un frantoio oleario inquadrato nel settore industria, per mancanza di materie prime e componenti, avendo constatato, fra l'altro, che la richiedente non aveva provato alcuna iniziativa volta a reperire olive sul mercato in vista della futura raccolta; evincendo da tale comportamento l'intenzione del frantoio di non intraprendere iniziative di acquisto per non trovarsi vincolata a un'elevata quotazione di mercato delle olive, al momento della raccolta, in considerazione della paventata scarsità delle materia prima).

Il Consiglio di Stato ritiene che non ricorre, di regola, il presupposto della non imputabilità in caso di comportamenti inadempienti o scorretti di contraenti con l'imprenditore, dato che essi si collocano all'interno del rapporto o del contatto tra le parti e il rimedio che l'ordinamento offre secondo le normali regole in punto di responsabilità (contrattuale o precontrattuale) tutela efficacemente, sul piano patrimoniale, finanche l'appaltatore costretto alla sospensione dei lavori (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021).

Ancora e sempre il giudice amministrativo, afferma 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 (Cons. st., sez. VI, n. 8129/2010; Cons. st., sez. III, n. 6851/2021).

In tema di onere probatorio delle circostanze legittimanti l'accesso al beneficio dell'integrazione salariale, l'onere di dimostrare gli elementi della temporaneità della crisi e della verosimile successiva ripresa dell'attività incombe sull'impresa richiedente l'integrazione salariale, la quale deve fornire specifici elementi al riguardo (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021).

Una volta presentata la domanda, all'autorità amministrativa è attribuito un potere di natura tecnico-discrezionale, volto ad accertare se effettivamente sussistono i requisiti per l'ammissione ai relativi

benefici sulla base dei parametri della non imputabilità e della temporaneità (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021).

La valutazione dei requisiti di ammissione all'integrazione salariale da parte dell'ente previdenziale 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 (Cons. st., sez. VI, n. 4084/2013; Cons. st., sez. III, n. 6851/2021).

V) Integrazione salariale ordinaria e straordinaria e poteri del giudice.

Il sindacato del giudice amministrativo sul provvedimento di diniego dell'ammissione alla cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria, ha dei limiti connessi con l'ampio margine di discrezionalità tecnica che caratterizza la valutazione dell'ente previdenziale sul riconoscimento di una situazione legittimante la fruizione di una dei due benefici e, pertanto, le scelte dell'ente sono sindacabili soltanto se evidentemente illogiche, manifestamente incongruenti o inattendibili ovvero viziate per palesi travisamenti in fatto (Cons. st., sez. II, n. 8685/2021; Cons. st., sez. III, n. 6851/2021).