

N. 08865/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 07730/2012 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 il Lazio  
(Sezione Terza Bis)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7730 del 2012, proposto da:  
Unci (Unione Nazionale Cooperative Italiane) in persona del legale  
rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Silvio  
Crapolicchio, Massimiliano Marsili, con domicilio eletto presso Silvio  
Crapolicchio in Roma, viale Parioli, 44; Confsal (Confederazione  
Generale dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori) in persona del legale  
rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Maria Claudia  
Ioannucci presso il cui studio in Roma, via Maria Adelaide, 12  
elettivamente domicilia;

*contro*

il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in persona del  
Ministro legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge  
dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi,  
12;

*nei confronti di*

Cgil, Uil, Agci in persona dei loro legali rappresentanti p.t., controinteressate non costituite in giudizio;

Cisl in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli Avvocati Fabrizio Proietti, Fabio Raponi e Luigi Cerchione con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Pavia n. 30;

Legacoop, Confcooperative, in persona dei loro legali rappresentanti p.t., rappresentate e difese dagli avvocati Prof. Angelo Pandolfo e Marialucrezia Turco presso il cui studio in Roma Largo Chigi, n. 5 sono elettivamente domiciliate,

*per l'annullamento*

della lettera circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a prot. 37/10310/MA003.A004 in data 1° giugno 2012 recante "Lettera circolare sugli Osservatori sulla cooperazione prot. 37/0004610/MA003.A001 del 6 marzo 2012 – criteri di individuazione dei CCNL comparativamente più rappresentativi nella categoria. Precisazioni";

e ove occorra nei limiti dell'interesse delle ricorrenti della lettera Circolare sugli osservatori emessa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l'attività ispettiva – prot. 37/0004610/MA0003.A001 in data 6 marzo 2012, nonché della nota emessa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'attività ispettiva a prot. 25/I/0018931/MA002/A007.1452 in data 9 novembre 2010, nonché di ogni altro atto connesso, collegato, precedente, presupposto e consequenziale;

e per la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e di Cisl e di Legacoop e di Confcooperative;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 marzo 2014 la dott.ssa Pierina Biancofiore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

### FATTO

Con ricorso notificato ai soggetti in epigrafe indicati in data 20 settembre 2012 e depositato il successivo 3 ottobre 2012 le organizzazioni ricorrenti impugnano una nota circolare con la quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fornisce precisazioni in ordine ai criteri di individuazione dei Contratti Collettivi Nazionali ai fini dell'individuazione della base imponibile contributiva, stabilendo che tale è il contratto collettivo nazionale sottoscritto da CGIL, CISL e UIL, Legacoop, Confcooperative.

Ritenendo tale nota lesiva della sua posizione, le interessate, a seguito di istanza di accesso ricevevano la comunicazione della Divisione presso la Direzione Generale dell'attività ispettiva, dalla quale i dati richiesti sarebbero stati forniti.

Avverso i provvedimenti impugnati le Organizzazioni proponenti, premesse alcune osservazioni sulla immediata lesività della circolare impugnata, deducono le seguenti censure: 1) violazione dell'art. 2, comma 25 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e dell'art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 1989, n. 389; violazione dell'art. 39 Cost. e del principio della riserva di legge, difetto di attribuzione; 2) violazione delle stesse norme rubricate al motivo n. 1) con riferimento anche alla ingiustizia

manifesta; 3) violazione delle stesse norme rubricate al motivo n. 1) con riferimento anche alla genericità in relazione alla individuazione del contratto da applicare, difetto di motivazione travisamento ed illogicità; 4) violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, difetto di istruttoria ed erroneità dei presupposti; 5) violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, difetto di istruttoria ed erroneità dei presupposti, sviamento di potere e travisamento; 6) eccesso di potere per macroscopica contraddittorietà e per illogicità sotto altro profilo; 7) in subordine illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 55 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 e dell'art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338 conv. in l. n. 389 del 1989 ove interpretato nel senso del provvedimento impugnato.

Concludono con richiesta di risarcimento dei danni, con istanza cautelare e per l'accoglimento del ricorso.

Si sono costituite in giudizio l'Amministrazione del lavoro e la Cisl, la Legacoop e la Confcooperative, rassegnando conclusioni opposte a quelle di parte ricorrente.

Alla Camera di Consiglio 18 ottobre 2012 il ricorso è stato cancellato dal ruolo e venuto in trattazione alla pubblica udienza del 9 gennaio 2014 è stato rinviato ad altra data, per essere infine trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 20 marzo 2014.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e va pertanto respinto.

Con esso le Organizzazioni ricorrenti impugnano la nota di chiarimenti con la quale il Ministero del Lavoro ha precisato che: "l'unico contratto collettivo nazionale da prendere come riferimento

ai fini dell'individuazione della base imponibile contributiva ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 389/1989 come interpretato in via autentica ex art. 2, comma 25 della legge n. 549/1995 è il contratto collettivo nazionale sottoscritto da CGIL, CISL e UIL, Legacoop, Confcooperative. Laddove, pertanto, si riscontri l'applicazione di un diverso contratto collettivo nazionale di lavoro da parte della cooperativa, il personale di vigilanza dovrà procedere al recupero delle differenze retributive, mediante l'adozione di diffida accertativa.".

2. Avverso tale atto generale, specificando che esso detta puntuali disposizioni in via di etero regolamentazione dell'attività specifica degli Ispettori del Lavoro, le due organizzazioni ricorrenti rappresentano che finisce per azzerare le legittime prerogative in un sistema improntato al principio del pluralismo sindacale, in quanto in esso sono contenute prescrizioni vincolanti per gli ispettori circa il comportamento da tenere nel caso in cui venisse riscontrato, in sede di verifica, l'applicazione di un diverso contratto rispetto a quello individuato dal Ministero.

Osservano che tramite l'atto impugnato il Ministero ha travalicato l'esclusiva azione di indirizzo ad esso propria, sconfinando di fatto in una vera e propria determinazione autoritativa che nessuna norma gli attribuisce, indicando quale deve essere l'unico contratto leader nella determinazione della base imponibile contributiva, in aperto contrasto con la disciplina a ciò recata dall'art. 1, comma 1 della legge n. 389 del 1989 e dall'art. 2, comma 25 della legge n. 549 del 1995 che ne ha dettato l'interpretazione. La compressione del principio del pluralismo contrattuale da quelle norme recato viola dunque norme primarie che lo stabiliscono.

Lamentano che anche se si volesse ritenere proprio del dicastero

resistente l'esercizio di un potere discrezionale in ordine alla individuazione stabile del contratto leader ai fini della determinazione della base imponibile contributiva, l'atto sarebbe comunque illegittimo per violazione dell'art. 2, comma 25 della legge n. 549 del 1995 che in caso di pluralità di contratti collettivi stabilisce che la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria. Una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, comma 25 della Legge comporta la necessità di coniugare il criterio della maggiore rappresentatività ai fini della individuazione del minimale contributivo con il superiore e generale principio del pluralismo negoziale in materia di contrattazione collettiva, mentre l'individuazione in termini assoluti di un unico contratto applicabile seppure a fini contributivi si pone in spregio dell'art. 2, comma 25 della legge citata.

Con ulteriore censura le Organizzazioni sindacali ricorrenti osservano ancora che la disposizione ministeriale viola l'art. 2, comma 25 della legge n. 549 del 1995 anche sotto il profilo per cui la base imponibile contributiva è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria, così che esistono vari contratti collettivi, come quello dei metalmeccanici, del turismo ciascuno con una propria peculiarità. Di conseguenza se il Ministero ha ritenuto, come pare che sia, di sua competenza individuare a priori il contratto collettivo di riferimento avrebbe dovuto farlo per categoria, mentre non avendolo fatto impedisce un

legittimo vaglio circa la congruità della valutazione adottata.

Lamentano il completo difetto di motivazione nella determinazione adottata, mancando qualsivoglia rappresentazione circa gli esiti dell'istruttoria espletata.

Insistono che l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2, comma 25 della legge n. 549 del 1995 comporta che, in caso di pluralità di contratti nella medesima categoria, si deve tener conto soltanto di quelli sottoscritti dalle OO.SS. maggiormente rappresentative, affermando così il principio della contestuale operatività di tutti quei contratti collettivi che provengono da associazioni sindacali dotate del maggiore grado di rappresentatività ed escludendo in nuce la deriva monopolistica che frustra il principio di pluralismo sindacale di cui all'art. 39 Cost. Rileva che UNCI e CONFESAL sono comprese nell'elenco delle OO.SS. maggiormente rappresentative e che i contratti collettivi da esse sottoscritti contengono peculiarità che meglio si attagliano al complesso mondo cooperativo specie per la figura del socio – lavoratore contenuta nella legge n. 142 del 2001.

La nota-circolare sarebbe anche affetta da contraddittorietà in quanto partendo dalla premessa di voler consentire agli Uffici in indirizzo e cioè le Direzioni Territoriali del Lavoro, quelle Regionali ed il MISE di individuare i contratti collettivi stipulati dalle OO.SS. e datoriali comparativamente più rappresentative poi in realtà impone l'unico contratto individuandolo in quello sottoscritto da CGIL, CISL e UIL/AGCI, Legacoop e Confcooperative.

In subordine qualora si dovesse ritenere che le suddette norme contengano in sé il criterio per individuare un unico contratto collettivo in base al quale verificare la base imponibile contributiva

rappresentano che dovrebbe sollevarsi questione di legittimità costituzionale delle stesse per violazione degli articoli 3, 18 e 39 della Costituzione.

3. Le censure appaiono tutte non condivisibili e proprio sulla base della chiara lettera della norma di cui all'art. 2, comma 25 della legge 28.12.1995, n. 549 che nel dettare l'interpretazione dell'articolo 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, ha chiarito espressamente che, "In caso di pluralità di contratti collettivi intervenuti per la medesima categoria, la retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi previdenziali ed assistenziali è quella stabilita dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nella categoria", laddove l'avverbio "comparativamente" introduce un elemento di confronto degli oggettivi parametri numerici sulla base dei quali deve essere determinato il grado di rappresentatività e nella stessa circolare riportati (numero complessivo delle imprese associate, numero complessivo dei lavoratori occupati, diffusione territoriale con riferimento alle sedi presenti, numero dei contratti collettivi nazionali stipulati e vigenti).

La ricorrente allora sostiene ed insiste, unitamente a Confsal, che non poteva essere escluso il contratto collettivo nazionale dalla stessa sottoscritto in quanto ella rientra nell'elenco delle Organizzazioni Sindacali Maggiormente Rappresentative allegato alla nota ministeriale del 14 ottobre 2002 a prot. 1564 (pagina 19 del ricorso) e che i contratti da esse sottoscritti contengono peculiarità che meglio si attagliano al mondo cooperativo, specie con riguardo alla figura del socio - lavoratore ex L. n. 142/2001.



A parte che tale ultima circostanza appare sprovvista di idonea dimostrazione, essa è pure inconferente con la problematica in esame, dal momento che la disposizione impugnata ancorchè riferita alla categoria dei lavoratori delle Cooperative ha riguardo proprio al contratto collettivo nazionale che è stato sottoscritto da una associazione sindacale o da più associazioni sindacali rispondenti in maniera “comparativamente” superiore alle altre, secondo i parametri del maggior numero di lavoratori occupati, delle imprese associate, della diffusione territoriale, pure dalla stessa circolare indicati, circolare che pur facendo riferimento alla detta categoria dei lavoratori delle cooperative, non può per questo fare riferimento ad un gruppo particolare di essi all’interno della categoria, come dalle stesse preteso.

In sostanza, nessuno toglie alla UNCI e alla CONFISAL di essere Organizzazioni Sindacali Maggiormente Rappresentative, ma quanto a “preferire” il contratto collettivo dalle stesse stipulato ai fini della individuazione della base imponibile contributiva di cui all’art. 1 della legge n. 389/1989 o viene supportato da una idonea prova che esse sono anche “comparativamente più rappresentative della categoria”, secondo l’interpretazione data alla ridetta norma dall’art. 2, comma 25 della legge n. 549 del 1995 o altrimenti la pretesa resta affidata ad una mera petizione di principio.

Le superiori considerazioni consentono anche di contestare i dedotti difetto di motivazione e di istruttoria. È, infatti, da rilevare che la nota impugnata si pone come un chiarimento per gli uffici ispettivi del lavoro nell’ambito degli Osservatori sulla cooperazione già dettate con la circolare n. 37 del 6 marzo 2012, peraltro pure essa impugnata col ricorso in esame, sicchè nessun difetto di motivazione appare

predicabile in presenza della cd. motivazione per relationem, oramai prevista dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990; né si può sostenere il difetto di istruttoria atteso che la nota gravata si pone proprio come un approfondimento ed un chiarimento rivolto agli uffici periferici riguardo alla particolare categoria delle cooperative ed alle problematiche riguardo ad esse insorte e che avevano causato la creazione degli Osservatori sulla cooperazione cui entrambe le circolari quella del marzo 2012 e quella del giugno 2012 erano rivolte. Ma quanto argomentato sopra consente anche di escludere che sia da prefigurarsi una sorta di incompetenza del Ministero ad adottare istruzioni del genere, dal momento che la disposizione normativa di cui si contesta l'applicazione va inserita nel quadro generale in materia di misure urgenti per la lotta all'evasione contributiva, nell'ambito della quale il controllo della corretta corresponsione dei contributi per tutte le categorie dei lavoratori rientra specificamente nelle competenze degli ispettori del lavoro, ai quali l'istruzione era espressamente diretta.

Nessuna contrapposizione tra modello pluralistico dell'organizzazione del lavoro prefigurata dall'art. 39 Cost. e modello corporativo monistico sperimentato durante la dittatura fascista si può quindi predicare, ma anzi come è dato leggere nella circolare n. 37 del 6 marzo 2012 l'Osservatorio sulla Cooperazione è stato proprio istituito dal Ministero per contrastare la cooperazione spuria e quindi le distorsioni di tale fenomeno in danno dei lavoratori.

4. La reiezione delle censure superiormente analizzate consente di rigettare sia la questione di legittimità costituzionale delle norme più volte citate, peraltro avanzata in via subordinata, sia la richiesta di risarcimento del danno dalle due organizzazioni oltretutto

genericamente proposta.

5. Per le superiori considerazioni il ricorso va respinto.

6. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'Unione Nazionale Cooperative Italiane (UNCI) e la Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori (CONFSAL) al pagamento di Euro 2.000,00 per spese di giudizio ed onorari a favore di ciascuna delle parti costituite per un totale di Euro 8.000,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Pierina Biancofiore, Presidente FF, Estensore

Giuseppe Chine', Consigliere

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/08/2014

## IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)