

Pubblicato il 24/12/2020

N. 13962/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 03707/2020 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 Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3707 del 2020, proposto da Antignani Carlo S.r.l., Arte e Moda S.r.l., Autoservizi Macetti S.r.l., Massimo Bosco, C.I.E. S.r.l., Cerquetani S.a.s. di Cerquetani A. e F., C.R. Impianti Elettrici S.n.c. di Conti Claudio Randolfi Stefano, Crc S.a.s., Fernando D'Arcangelo, Dem Estetica e Chinesiologia S.r.l., Ecologia Verzilli S.r.l., Edilquattro S.r.l.S., Giuseppina Falco, Euroservizi S.r.l., Osama Fath El Bab, Frigo Flegrea S.r.l., Ignazio Garbato, Gi.Fa S.r.l.S., Ideagraph S.n.c. di Zarù Antonella, Jacopucci S.r.l., L.A.M. di Benedetti S.r.l., Francesco Lavorato, Luigi Lavorato, La Bottega di Mastro Fiore S.n.c., Adriano Lai, Alessandro Lauria, Lazzarini Serramenti S.r.l., Franco Lionetti, Maf 3 S.r.l., Mani...& S.n.c. di Milletti A. e Baldasserini V., Manoni & Salvucci S.n.c., Maturo S.r.l., Federico Mucciardi, Andrea Luca Pantuso, Parkservice S.r.l., Natale Passaro, Vincenzo Pino, Nicolò Puma, Punto Ceramico S.n.c. di Profili Mauro e Vaselli Alessandro, Rinaldi Maria Teresa e Anna Rita S.n.c., Salvatore Sammartino, Telligraf S.r.l., Paolo Tinghino, Giuseppe Tribunella,

Giorgio Zeppilli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Simona Fell, Francesco Leone, Nicolò Vella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Leone in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3;

*contro*

Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato (Di Seguito "Fsba"), Ente Bilaterale Nazionale Artigianato (Di Seguito "Ebna"), Ente Bilaterale dell'Artigianato Piemontese (Di Seguito "Ebab"), Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato (Di Seguito "Elba"), Ente Bilaterale Artigianato Veneto (Di Seguito "Ebav"), Ente Bilaterale del Lazio per L'Artigianato (Di Seguito "Eblart"), Ente Bilaterale Artigianato Campania (Di Seguito "Ebac"), Ente Bilaterale Artigianato Sardegna (Di Seguito "Ebas"), Ente Bilaterale Artigianato Calabria (Di Seguito "Ebac"), Ente Bilaterale Artigianato Siciliano (Di Seguito "Ebas"), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Filippo Cece, Michele Faioli, Davide Ghigiarelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Filippo Cece in Roma, via Lima 15;

*per l'annullamento*

*previa concessione dei provvedimenti cautelari monocratici ex art. 56 c.p.a. e collegiali ex art. 55 c.p.a.:*

- della delibera di urgenza adottata dal Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato in data 2.3.2020, prot. n. 1/2020;
- delle modalità operative adottate dal Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato in aderenza all'Accordo Interconfederale del 26.2.2020 e della delibera di urgenza adottata il 2.3.2020;
- della delibera del Consiglio Direttivo del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato prot. n. 3/2020;

- per quanto di ragione anche dell'accordo interconfederale del 26 febbraio 2020 adottato da Confartigianato Imprese, CNA, CASARTIGIANI e CLAI;

- di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale anche potenzialmente lesivo degli interessi dell'odierna parte ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato (Di Seguito "Fsba") e di Ente Bilaterale Nazionale Artigianato (Di Seguito "Ebna") e di Ente Bilaterale dell'Artigianato Piemontese (Di Seguito "Ebp") e di Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato (Di Seguito "Elba") e di Ente Bilaterale Artigianato Veneto (Di Seguito "Ebav") e di Ente Bilaterale del Lazio per L'Artigianato (Di Seguito "Eblart") e di Ente Bilaterale Artigianato Campania (Di Seguito "Ebac") e di Ente Bilaterale Artigianato Sardegna (Di Seguito "Ebas") e di Ente Bilaterale Artigianato Calabria (Di Seguito "Ebac") e di Ente Bilaterale Artigianato Siciliano (Di Seguito "Ebas");

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2020 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Questi i fatti di causa.

Con il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, il Governo ha previsto per tutti i datori di lavoro che nell'anno 2020 hanno sospeso o ridotto la propria attività lavorativa per eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da Covid-19, la possibilità di presentare una domanda di concessione del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno

ordinario con causale “emergenza COVID-19”.

Con riferimento al settore dell’artigianato, per agevolare e rendere più celere la concessione delle misure di sostegno, ha deciso di affidare la gestione delle relative domande al Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell’Artigianato (FSBA), facendo in esso confluire uno stanziamento di 60 milioni di euro, poi elevati a €1600,00 milioni, a valere sul capitolo di bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Con il giudizio in esame, i ricorrenti indicati in epigrafe, nella loro qualità di datori di lavoro artigiano, asseriscono che il predetto D.L. 17 marzo 2020, n. 18 avrebbe previsto come unico requisito, necessario e sufficiente per accedere all’assegno ordinario, la sospensione o riduzione dell’attività lavorativa in conseguenza dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, ma che il FSBA avrebbe arbitrariamente deciso di subordinare l’erogazione della prestazione in oggetto al rispetto di ulteriori condizioni e precisamente: obbligatoria iscrizione all’Ente Bilaterale Nazionale Artigianato e conseguente iscrizione al Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell’Artigianato; riscontro di un’anzianità contributiva non inferiore a 36 mensilità; regolarizzazione della posizione contributiva nei confronti del Fondo, in caso di impresa già esistente e non in regola.

Successivamente l’INPS, con circolare n. 47 del 28 marzo 2020, avrebbe chiarito che anche i datori di lavoro non in regola con la contribuzione possono accedere all’assegno ordinario con causale “*emergenza Covid-19*”.

Con delibera n. 3/2020, il FSBA avrebbe previsto la possibilità anche per i datori di lavoro non in regola di accedere alle prestazioni previste dal Fondo previa regolarizzazione della posizione contributiva con riferimento al triennio precedente a decorrere dal 1 gennaio 2021 sino al 31 dicembre 2023, senza tuttavia nulla precisare in relazione ai datori di lavoro non iscritti al Fondo, per i quali continuerebbe a richiedere la preventiva iscrizione all’EBNA e adesione al FSBA.

Chiedono l'annullamento, previa sospensione degli effetti e previa adozione di misura cautelare monocratica: della delibera di urgenza adottata dal FSBA in data 2.3.2020, prot. n. 1/2020; delle modalità operative adottate dal FSBA in aderenza all'Accordo Interconfederale del 26.2.2020 e della delibera di urgenza adottata il 2.3.2020; della delibera del Consiglio Direttivo del FSBA prot. n. 3/2020.

A sostegno della propria domanda hanno articolato i seguenti motivi di diritto:

- *“ Violazione e falsa applicazione degli artt. 27 e ss. del d.lgs. del 14.9.2015, n. 148 – Eccesso di potere per travisamento dei fatti – Manifesta illogicità e arbitrarietà - Violazione dell'art. 39 Cost. - Violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza”*;

- *“ Violazione e falsa applicazione dell'art. 19 del D.L. del 17.3.2020, n. 18 convertito in legge del 24 aprile 2020 n. 27– Violazione e falsa applicazione della circolare INPS n. 47/2020 - Eccesso di potere per travisamento dei fatti – Manifesta illogicità e arbitrarietà – Violazione del principio di non discriminazione – Violazione del principio di proporzionalità – violazione art. 3 Cost.”*.

Con decreto n. 4047 del 26 maggio 2020, è stata accolta l'istanza di adozione di misure cautelare inaudita altera parte ed è stato ordinato *“all'Ente Nazionale Bilaterale dell'Artigianato e al Fondo di Solidarietà Bilaterale dell'Artigianato di consentire agli odierni ricorrenti la presentazione della domanda di concessione dell'assegno ordinario di integrazione salariale”*.

Si sono costituiti il Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato, l'Ente Bilaterale Nazionale Artigianato, l'Ente Bilaterale Artigianato Piemontese, l'Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato, l'Ente Bilaterale Artigianato Veneto, l'Ente Bilaterale del Lazio per l'Artigianato, l'Ente Bilaterale Artigianato Campania, l'Ente Bilaterale Artigianato Sardegna, l'Ente Bilaterale Artigianato Calabria e l'Ente Bilaterale Artigianato Siciliano, contestando tutto quanto *ex adverso* dedotto perché

infondato in fatto ed in diritto e concludendo per la reiezione del ricorso.

Nelle more del presente giudizio, è stato proposto ricorso ex art. 700 su identica questione innanzi al Tribunale civile che, con ordinanza del 30 ottobre 2020, versata in atti dalla parte resistente in data 4 novembre 2020, ha affermato che *“la domanda, nella parte in cui è volta all’accertamento dell’insussistenza dell’obbligo di contribuzione al FSBA ai fini dell’accesso al trattamento di integrazione salariale previsto dal DL 18/2020, appartiene certamente alla giurisdizione del giudice ordinario – comunque dotato dei poteri di disapplicazione incidenter tantum dei provvedimenti amministrativi - quale giudice competente per la tutela dei diritti e l’accertamento degli obblighi inerenti l’erogazione dei trattamenti di integrazione salariale e il rapporto contributivo”*.

In data 8 ottobre 2020 sono stati ritualmente notificati (e successivamente versati in atti), gli atti rinuncia al ricorso di: Punto Ceramico S.n.c. di Profili Mauro e Vaselli Alessandro; Francesco Lavorato; Luigi Lavorato e La Maturo s.r.l.

All’udienza del 10 novembre 2020, rilevata la questione relativa al possibile difetto di giurisdizione del Tribunale adito in ordine all’accertamento della sussistenza di obblighi contributivi in capo al datore di lavoro artigiano, la causa è stata trattenuta in decisione, previo avviso alle parti ex art. 73 cpa.

2. Preliminarmente, il Tribunale, rilevata la ritualità della notifica dell’atto di rinuncia di Punto Ceramico S.n.c. di Profili Mauro e Vaselli Alessandro, di Francesco Lavorato, di Luigi Lavorato e di La Maturo s.r.l., nonché la mancata opposizione alla stessa delle resistenti, dichiara il giudizio estinto per rinuncia ai sensi del combinato disposto degli articoli 84 e 35 comma 2 lett. c) c.p.a nei confronti dei predetti ricorrenti.

3. Deve, poi, essere dichiarata l’inammissibilità del proposto mezzo di tutela per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo - dovendosi ritenere lo stesso devoluto alla cognizione del giudice ordinario - limitatamente alla domanda che ha ad oggetto l’accertamento della

sussistenza dell'obbligo contributivo in capo al datore di lavoro artigiano che chieda di poter beneficiare per i suoi dipendente del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario con causale "*emergenza COVID-19*".

Invero, secondo orientamento giurisprudenziale consolidato - e come correttamente rilevato dall'ordinanza del 30 ottobre 2020 resa dal Tribunale Civile nel giudizio recante r.g. 25403-1/20 avente oggetto identico al presente che ha trattenuto la giurisdizione sul punto - il giudice competente per la tutela dei diritti e l'accertamento degli obblighi inerenti l'erogazione dei trattamenti di integrazione salariale e il rapporto contributivo è il giudice ordinario.

4. Denegata, dunque, nei limiti di quanto sopra esposto, la giurisdizione del giudice amministrativo sull'accertamento della sussistenza dell'obbligo contributivo, si procede con lo scrutinio della domanda relativa alla illegittimità degli atti impugnati nella parte in cui prescriverebbero l'obbligo di iscrizione al Fondo FSBA per poter beneficiare della prestazione di cui al DL 18/2020 e al D.Lgs. 148/2015.

In sintesi, parte ricorrente ha dedotto, in punto di diritto, l'illegittimità della delibera n. 1/2020 del FSBA, delle modalità operative adottate dal FSBA, della delibera di urgenza del 2.3.2020, della delibera del Consiglio Direttivo del FSBA n. 3/2020 nonché dell'accordo interconfederale del 26.2.2020 in quanto in contrasto con il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost. e con gli artt. 27 e ss. D.Lgs. n. 148/2015, atteso che imporrebbero, quale requisito per l'accesso al trattamento di integrazione salariale, l'obbligo di iscrizione all'EBNA ed al FSBA, nient'affatto previsto dalla legge, trattandosi di un vincolo obbligatorio di origine meramente contrattuale, che impegna soltanto le parti aderenti al sistema di bilateralità, senza pregiudizio per la spettanza dei benefici e delle agevolazioni previste dalla legge in favore anche dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro non

aderenti, come dimostrato dal fatto che lo stesso CCNL prevede la possibilità per i datori di lavoro che applicano il CCNL di non aderire alla bilateralità, riconoscendo in tal caso in favore dei lavoratori delle prestazioni alternative.

La parte resistente asserisce sul punto che *“non v'è alcuna iscrizione - inteso come fatto giuridicamente rilevante - nel senso di manifestazione della volontà di “vincolarsi” a FSBA. Nella realtà, l'iscrizione cui fa cenno controparte deve essere intesa quale adempimento di carattere burocratico secondo modalità digitale di accesso alla piattaforma che permette di presentare le istanze”*.

Osserva il Collegio che il D.L. 17 marzo 2020, n. 18, che ha previsto l'erogazione delle prestazioni in oggetto affidando la gestione delle relative domande al FSBA, ha fatto confluire in detto fondo uno stanziamento di 60 milioni di euro, poi elevati a €1.600,00 milioni, a valere sul capitolo di bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Ha prescritto come unico requisito, necessario e sufficiente per accedere all'assegno ordinario, la sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Pertanto, la richiesta di iscrizione all'Ente Bilaterale Nazionale Artigianato e conseguente iscrizione al Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato di cui alla *“Delibera del Consiglio Direttivo FSBA Prot. n. 1/2020”*, all' *“accordo interconfederale 26/02/2020 – delibera d'urgenza 02/03/2020”* e alla *“Delibera del Consiglio Direttivo FSBA Prot. n. 3/2020”*, può ritenersi legittima solamente ove interpretata nel senso di mero adempimento di carattere burocratico secondo modalità digitale di accesso alla piattaforma che permette di presentare le istanze.

Laddove, invece, si volesse far discendere da tale iscrizione il sorgere dell'obbligazione contributiva nei confronti del Fondo de quo, allora la prescrizione deve ritenersi illegittima - ed i provvedimenti impugnati, per l'effetto, devono essere annullati in parte qua - in quanto in contrasto con il



chiaro tenore della legge che subordina l'erogazione della prestazione esclusivamente alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

5. Per le ragioni sopra esposte, il Tribunale dichiara il giudizio estinto per rinuncia ai sensi del combinato disposto degli articoli 84 e 35 comma 2 lett.

c) c.p.a nei confronti di Punto Ceramico S.n.c. di Profili Mauro e Vaselli Alessandro, di Francesco Lavorato, di Luigi Lavorato e di La Maturò s.r.l..

Dichiara, altresì, l'inammissibilità del proposto mezzo di tutela per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo limitatamente alla domanda che ha ad oggetto l'accertamento della sussistenza dell'obbligo contributivo in capo al datore di lavoro artigiano che chieda di poter beneficiare per i suoi dipendente del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario con causale "*emergenza COVID-19*", dovendosi ritenere lo stesso devoluto alla cognizione del giudice ordinario avanti al quale lo stesso potrà essere riassunto nel termine di mesi tre dal passaggio in giudicato della presente sentenza, ai sensi dell'art. 11 comma 2 cod. proc. amm.

Accoglie, infine, la domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati limitatamente alla previsione dell'obbligo di iscrizione al Fondo laddove da tale iscrizione venga fatto discendere il sorgere dell'obbligazione contributiva in capo al datore di lavoro a favore del Fondo medesimo.

6. In considerazione della novità delle questioni trattate, il Collegio ravvisa eccezionali motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione, in parte lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Dichiara, altresì, il giudizio estinto per rinuncia ai sensi del combinato

disposto degli articoli 84 e 35 comma 2 lett. c) c.p.a nei confronti di Punto Ceramico S.n.c. di Profili Mauro e Vaselli Alessandro, di Francesco Lavorato, di Luigi Lavorato e di La Maturo s.r.l..

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Massimo Santini, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Ferrazzoli**

**IL PRESIDENTE**  
**Riccardo Savoia**

IL SEGRETARIO