Sentenza del Consiglio di Stato su ricorso CENAI

6 Luglio 2015

Si trasmette, in allegato, la sentenza con cui il Consiglio di Stato ha rigettato il ricorso della “Cassa Edile Nazionale Artigianato e Industria – CENAI” contro la sentenza del TAR Lazio n. 5004 del 2014 che aveva negato, a tale Ente, la legittimità a stipulare una convenzione funzionale al rilascio del Durc (cfr. news Ance del 26 maggio 2014).

Si tratta di una pronuncia di particolare importanza per il settore, che accoglie in toto la tesi da sempre sostenuta dall’Ance sulla materia ed in cui vengono di fatto sanciti principi fondamentali.

La Cenai ha impugnato la richiamata sentenza del Tar Lazio che ha respinto il ricorso proposto per l’annullamento degli atti recanti il diniego opposto dal Ministero del Lavoro alla Cenai medesima, di partecipazione al procedimento funzionale alla stipula, unitamente all’Inps e all’Inail, della convenzione per il rilascio del Durc.

La Cenai, in sostanza, lamenta la carenza di una norma primaria a base della scelta del Ministero del Lavoro di non ammettere l’Ente a tale procedimento.

Il Consiglio di Stato sottolinea, anzitutto, che le Casse Edili sono Enti bilaterali, nel senso che la loro gestione è affidata a rappresentanti delle distinte categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori. Tale particolare connotazione di bilateralità impone la verifica, già in base a ragioni di ordine logico, di un certo grado di rappresentatività delle associazioni che vi aderiscono, senza che detta rappresentatività possa indirettamente desumersi ipso facto dall’essere state le Casse Edili contemplate da un contratto collettivo nazionale.

Sempre il Consiglio di Stato richiama poi l’attenzione sulla normativa in essere con riferimento:

– alla rappresentatività

D. Lgs. n. 276/2003, art. 1 lett. H, ove viene indicato cosa debba intendersi per Enti bilaterali: per potersi definire come tale, una Cassa Edile deve essere stata contemplata da un contratto collettivo sottoscritto dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative;

Legge n. 296/2006, art.1, comma 1176 che, nel rimettere ad un successivo decreto ministeriale (poi intervenuto il 24 ottobre 2007) la definizione della modalità di rilascio ed i contenuti analitici del documento unico di regolarità contributiva, fa espresso richiamo all’onere di ascoltare previamente gli istituti previdenziali interessati e le parti sociali “comparativamente più rappresentative”;

– alla reciprocità

Legge n. 415/1998, art.9, comma 77 recante modifiche alla legge n. 109/1994 (principio ribadito dal 5 comma dell’art. 252 del D.Lgs. n. 163/2006). Il Consiglio di Stato rimarca che il requisito della rappresentatività deve coniugarsi con quello ulteriore della reciprocità, finalizzato a che i lavoratori del settore edile possano far valere presso l’ultima Cassa di iscrizione contributi, accantonamenti e anzianità maturate presso altre Casse. E già la richiamata Legge n. 109/94 aveva escluso che il requisito della reciprocità fosse automaticamente ed indistintamente riconoscibile in favore di ciascuna Cassa Edile, richiedendosi un accordo tra le organizzazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più

rappresentative (di fatto intervenuto il 18 dicembre 1998).

Tanto premesso, la sentenza in esame focalizza l'attenzione sulla detenzione o meno, in capo alla Cenai, dei requisiti indicati.

Tale Ente è costituito da Organizzazioni che, nel settore, non detengono il requisito della rappresentatività e che non hanno mai sottoscritto il Protocollo del 1998 né altri accordi che impegnano al rispetto della reciprocità. E' evidente la carenza dei requisiti e quindi l'impossibilità di inserire la Cenai tra le Casse abilitate al rilascio del Durc.

Il Consiglio di Stato, in altro passaggio della sentenza, sancisce un ulteriore principio e cioè che la distinzione tra Casse Edili, formulata a seconda del grado di rappresentatività comparativa, non solo risponde ad esigenze di ragionevolezza, ma è correlata alle delicate funzioni certificative e fidefacenti che le Casse Edili sono chiamate a svolgere nel momento in cui rilasciano, in favore di un'impresa edile, un'attestazione di regolarità contributiva avente valenza certificativa della regolarità contributiva dell'impresa, valida anche in relazione alla posizione dell'impresa nei riguardi di altri enti pubblici (quali appunto gli istituti previdenziali e assicurativi).

Interessante anche il passaggio riferito al fatto che la Cenai, come ulteriore motivo dell'appello, paventa il pericolo che in capo alle Casse Edili, cui venga riconosciuta la legittimazione alla stipula delle convenzioni per il rilascio del Durc, si consolidi una posizione di abuso di posizione dominante. Il Consiglio di Stato rimarca che si tratta di attività non economica svolta dalle Casse Edili a titolo gratuito in favore di ciascuna società richiedente; perciò non sono ravvisabili i presupposti giuridico-fattuali per l'applicazione della disciplina antitrust (in particolare, dell'art.3 della legge 10 ottobre 1990 n. 287) non venendo in rilievo, in relazione all'attività propedeutica al rilascio del Durc, la posizione di un'impresa in posizione dominante sul mercato; non si tratta di posizioni stabili ed intangibili, posto che le Casse Edili

abilitate al rilascio del documento unico di regolarità contributiva non rappresentano un numerus clausus di soggetti abilitati in via definitiva e la stessa appellante potrebbe conseguire in futuro i requisiti di rappresentatività la cui carenza le è oggi di ostacolo per la stipula della convenzione per il rilascio del predetto documento.

Per tutti i motivi sopra evidenziati, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello della CENAI confermando la sentenza del TAR.

E' chiaro dunque che l'abilitazione al rilascio del Durc è possibile solo nel caso in cui la Cassa Edile sia costituita da Associazioni, sia per la parte datoriale che per la parte sindacale stipulanti il ccnl, comparativamente più rappresentative nell'ambito del settore edile.

21202-Sentenza Consiglio di Stato.pdfApri