



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali  
Partenza - Roma, 29/07/2015  
Prot. 37 / 0012319 / MA007.A001

*Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali*

Direzione generale per l'Attività Ispettiva

Divisione III

Coordinamento vigilanza ordinaria e tecnica

Alle Direzioni Territoriali del Lavoro

Direzioni Interregionali del  
Lavoro

**Loro Sedi**

**Oggetto:** Sentenza del TAR per il Lazio – Sez. Terza Bis - n. R.P.C. 8765/2015, sul ricorso n. 8533/2012 proposto da UNCI e CONFSAL nei confronti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Per consentirne la più ampia diffusione, si trasmette la allegata sentenza in oggetto, relativa al ricorso presentato da UNCI e CONFSAL nei confronti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'annullamento della circolare MLPS n. 13/2012, prot. n. 37/10434/MA007.A001 del 5/06/2012, concernente gli organismi paritetici nel settore edile e i soggetti legittimati all'attività formativa.

Con la citata sentenza il TAR Lazio ha respinto il ricorso dell'UNCI e della CONFSAL, ribadendo infine la legittimità della circolare con cui la scrivente, al fine di rispondere alle richieste di chiarimento pervenute dagli uffici periferici in merito alle problematiche della formazione dei lavoratori nel settore edile, con riferimento, nello specifico, al coinvolgimento degli "organismi paritetici" di cui all'art. 2, lett. ee) del D. Lgs. n. 81/2008, precisava che possono definirsi "organismi paritetici", costituiti da una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ai sensi del precitato art. 2, "solo gli enti bilaterali emanazione delle parti sociali dotate del requisito della maggiore rappresentatività **in termini comparativi**", riportando inoltre, nel corpo della nota, l'elenco dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali che, "al momento", risultavano comparativamente più rappresentative nel settore di riferimento.

La sentenza in argomento dichiara ancora una volta non condivisibili le censure della parte ricorrente, riproposte in questa sede e peraltro già disattese con il rigetto di un precedente ricorso (sentenza TAR Lazio, sez. Terza Bis, 7 agosto 2014, n. 8865).

È stata anzitutto chiarita la non immediata lesività della circolare del 5/6/2012, in quanto basata su dati numerici in continuo aggiornamento, e riferita ad elementi periodicamente riveduti e trasmessi dalle stesse OO.SS.

In relazione ai parametri di individuazione della maggiore rappresentatività in termini comparativi, il Giudice amministrativo ha ritenuto infatti che nella circolare impugnata, l'individuazione degli enti e gli organismi bilaterali abilitati alla formazione in materia di sicurezza "non è stata determinata in maniera autoritativa [...] posto che lo stesso art. 2 citato [----] fa riferimento agli organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ai fini di individuare gli enti bilaterali e gli organismi paritetici abilitati alla formazione" e pertanto "il Ministero, in assenza di criteri oggettivi normativamente determinati per l'individuazione in termini comparativi della maggiore rappresentatività sui è servito degli indici tradizionalmente individuati [...] in virtù dei tradizionali parametri" (numero delle imprese associate, dei lavoratori occupati, diffusione territoriale, la partecipazione effettiva alle relazioni industriali, criteri confermati dalla giurisprudenza – cfr. sentenza Tar Lazio sopra citata).

Quanto ai criteri di individuazione degli organismi paritetici deputati alla formazione in materia di salute e sicurezza nel settore edile, che non comportano alcuna violazione dell'art. 39 Cost., il Giudice sostiene altresì che "la Circolare impugnata si pone come un chiarimento per gli uffici ispettivi del lavoro in ordine alle problematiche della formazione dei lavoratori nel settore edile e specificatamente in relazione al coinvolgimento nell'attività formativa degli "organismi paritetici" di cui all'art. 2, comma 1, lett. ee) del d.lgs. n. 81/2008, sicché nessun difetto di motivazione appare predicabile, nel momento in cui, sulla base dei dati di cui è in possesso il Ministero, quest'ultimo ha offerto agli ispettori l'indicazione dei soggetti da identificare "al momento" quali organismi paritetici dotati di maggiore rappresentatività sul territorio nazionale in termini comparativi e nella cui nozione dunque «non – rientrano – tutti gli organismi genericamente frutto di qualsivoglia contrattazione collettiva in ambito edile»".

In considerazione di quanto sopra, codesti Uffici vorranno tener conto delle indicazioni già fornite con la circolare n. 13/2012, prot. n. 37/10434/MA007.A001 del 5/06/2012, la cui validità è stata ulteriormente confermata. Si rinvia, per completezza, alla integrale lettura della citata sentenza del TAR Lazio, che si allega.

IL DIRIGENTE  
Dott. Antonio ALLEGRINI



Allegati: n. 1, come sopra

PEC



*Avvocatura Generale dello Stato*

Via dei Portoghesi, 12 -

00186 ROMA

al Ministero del lavoro e delle  
politiche sociali

dgattivitaispettiva@pec.lavoro.gov.it

Roma,

Partenza N.

Tipo           Affare           CT

36965/2012

sez. 1 bis

Avv. Giacobbe

Si    prega    di

indicare    nella

successiva

corrispondenza i

dati           sopra

riportati

Rif. nota 12.11.2012

OGGETTO: UNCI c/ Lavoro

Si trasmette copia della sentenza con la quale il Tar ha respinto il ricorso ex adverso proposto.

L'Avvocato incaricato

Giacobbe Daniela

Il Vice Avvocato Generale

Salvatore Messineo

N. 08765/2015 REG.PROV.COLL.  
N. 08533/2012 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 8533 del 2012, proposto da:  
U.N.C.I. – Unione Nazionale Cooperative Italiane e CONFISAL –  
Confederazione Generale dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori in  
persona dei loro legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi la  
prima dagli Avvocati Silvio Crapolicchio e Massimiliano Marsili  
presso il cui studio in Roma Viale Parioli, n. 44 è elettivamente  
domiciliato e la seconda dall'Avv. Maria Claudia Ioannucci presso il  
cui studio in Roma, Via Maria Adelaide, n. 12 elettivamente domicilia;

*contro*

il Ministero del lavoro e delle politiche sociali in persona del Ministro  
legale rappresentante p.t. rappresentato e difeso dall'Avvocatura  
Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, Via dei Portoghesi,  
n. 12 ex lege domicilia;

*nei confronti di*

CGIL, CISL, UIL, AGCI, FDERLAVORO E SERVIZI, PLS,

FENEAL, FILCA, FILLEA in persona dei loro legali rappresentanti p.t.;

CONFCOOPERATIVE in persona del legale rappresentante p.t. rappresentata e difesa dagli Avvocati Prof. Angelo Pandolfo e Marialucrezia Turco presso il cui studio in Roma, Via Barberini, n. 47 domicilio;

LEGACOOP in persona del legale rappresentante p.t. rappresentata e difesa dagli Avvocati Prof. Angelo Pandolfo e Marialucrezia Turco presso il cui studio in Roma, Via Barberini, n. 47 domicilio;

ANCPL in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli Avvocati Dover Scalea e Gabriele Di Paolo presso il cui studio in Roma, Viale Liegi, n. 35 B domicilio;

*per l'annullamento*

della Circolare a prot. 37/10434/MA007.A001 in data 5 giugno 2012 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nonché di ogni altro atto, connesso, presupposto e consequenziale e per il 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 Legacoop e di Confcooperative e di Ancpl;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 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

1. Con ricorso notificato ai soggetti in epigrafe indicati in data 19 ottobre 2012 e depositato il successivo 23 ottobre, le organizzazioni ricorrenti espongono che il d.lgs. n. 81/2008 ha assegnato agli organismi paritetici anche la capacità di promuovere attività di formazione, svolgendo in prima persona tale compito, laddove il Ministero esorbitando completamente dalle proprie attribuzioni di indirizzo e senza alcuna valida istruttoria ed in contrasto con la citata nota del 14 ottobre 2002 si è arrogata il potere di stabilire a priori, nel settore dell'edilizia, quali debbano essere considerati gli unici organismi paritetici legittimati a svolgere attività formativa ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 81/2008.

2. Premesse alcune note sulla legittimazione a ricorrere le due organizzazioni deducono: 1) violazione dell'art. 2, comma 1 lett. EE), art. 37 comma 2 e 12; art. 51 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i., violazione dell'Accordo Stato – Regioni siglato in data 21 dicembre 2011 e delle sue linee guida; eccesso di potere per straripamento, contraddittorietà, ingiustizia manifesta; 2) violazione dell'art. 2, comma 1 lett. EE); art. 37, comma 12 e 51 del d.lgs. n. 81 del 2008 e s.m.i. in relazione all'art. 39 Cost., carenza di potere sotto diverso profilo; 3 e 4) sotto due profili: Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, difetto di istruttoria, erroneità dei presupposti.

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

3. L'Amministrazione si è costituita in giudizio con compiuta memoria e si sono costituiti anche tre degli organismi sociali evocati

in giudizio.

4. Alla camera di consiglio del 22 novembre 2012 il ricorso è stato cancellato dal ruolo ed infine esso è pervenuto per la decisione alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2014.

#### DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e va pertanto respinto.

Con esso le ricorrenti impugnano la circolare con la quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha individuato la nozione di organismi paritetici nel settore edile ed in particolare dei soggetti legittimati all'attività formativa.

2. L'UNCI premette di essere una associazione di oltre mille cooperative in materia edilizia e la CONFISAL di essere una organizzazione sindacale con seggio al CNEL sorta nel 1979 per volontà di due formazioni autonome lo SNALS e l'UNSA ed operante da molti anni in quasi tutti i settori pubblici e privati. Sono firmatarie di Contratti Collettivi Nazionali nelle principali categorie tra cui quella edile e svolgono anche funzioni di orientamento e promozione di iniziative di formazione nei confronti dei lavoratori e rappresentano la prima istanza di riferimento per la risoluzione di controversie sorte per l'applicazione dei diritti di rappresentanza, informazione e formazione.

Con la Circolare in parola lamentano che il Ministero si sarebbe arrogato il potere di stabilire a priori quali debbano essere considerati gli unici organismi paritetici legittimati a svolgere attività formativa ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 81/2008, basandosi sui contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e tra le quali esse non sono annoverate.

Avverso tale atto generale dunque, rappresentando in primis che la Circolare impugnata presenta una portata immediatamente lesiva, deducono che del tutto illegittimamente il Ministero avrebbe stabilito che devono considerarsi organismi paritetici quelli bilaterali costituiti da una o più associazioni datoriali e sindacali che hanno sottoscritto i CCNL nel settore dell'edilizia precisamente individuati e resi noti dal dicastero resistente e secondo il combinato disposto di cui all'art. 2 e 37 comma 12 del d.lgs. n. 81 del 2008. Poiché tuttavia il decreto legislativo citato non opera alcun rimando a circolari ministeriali la determinazione del Ministero si presenta in chiave del tutto autoritativa e in contrasto con la precedente Circolare Ministeriale n. 20 del 29 luglio 2011 nella quale si chiariva che ove sorgesse un dubbio sulla pariteticità della Organizzazione sindacale o datoriale esso doveva essere risolto con un confronto con la Direzione Generale. La Circolare del 2011 a tal riguardo non effettuava alcun elenco come quella impugnata. La Circolare gravata viola pure l'Accordo Stato Regioni del 2011 e le Linee Guida sulla Formazione di Dirigenti, Preposti e Lavoratori e Datore di Lavoro del 25 luglio 2012, ove, ai fini della individuazione di organismo paritetico, si è ritenuto di applicare il criterio presuntivo della c.d. rappresentatività comparata.

Con altra doglianza lamentano che l'assegnazione a priori e stabilmente del crisma della maggiore rappresentatività comparata nel settore edilizio alle sole Organizzazioni Sindacali indicate nella Circolare appare in ogni caso lesiva dei principi generali di libertà e pluralismo e quindi in patente violazione dell'art. 39 Cost. e ciò in base ad una discrezionale valutazione circa il requisito della maggiore rappresentatività comparata il quale, riconosciuto ad alcune sigle



sindacali, è stato apoditticamente negato a tutte le altre che, come UNICI/CONFSAI, sono firmatarie di un regolare CCNL applicato al settore edile. E tanto in contrasto con l'orientamento giurisprudenziale in materia secondo cui il grado di rappresentatività comparata non può rappresentare attribuzione stabile ma va valutato in concreto caso per caso anche in termini di effettività dell'azione sindacale costituito dalla rappresentatività negoziale.

Sotto altro profilo le interessate fanno valere che il Ministero avrebbe dovuto spiegare rigorosamente la propria decisione di individuare a priori quali siano gli organismi paritetici esclusivamente legittimati a collaborare all'attività di formazione, con adeguata motivazione, mentre non è dato comprendere quale possa essere stato il criterio che ha portato la Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro a voler definire quali organismi paritetici solo quegli enti bilaterali costituiti ad iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro firmatarie dei CCNL di categoria indicati nella circolare richiamata.

Con altro mezzo deducono inoltre che la decisione di non ricomprendere UNICI/CONFSAI negli organismi paritetici atti alla formazione ex d.lgs. n. 81/2008 cozza con l'elenco delle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative allegato alla nota del Ministero del Lavoro del 14 ottobre 2012, nel quale esse sono comprese e che hanno sottoscritto appositi CCNL – settore edile, oltre ad attagliarsi meglio al mondo cooperativo. Non è dato comprendere sulla base di quale istruttoria il Ministero sia addivenuto alla decisione di non ricomprendere le dette associazioni tra quelle che possono svolgere la formazione nel settore edile.

3. Tutte le censure, che sono quasi identiche a quelle proposte col

ricorso n. reg. 7730 del 2012 e rigettate con la sentenza del 7 agosto 2014, n. 8865, non possono essere condivise, anche alla stregua della compiuta memoria dell'Amministrazione.

Anzitutto quest'ultima contesta il portato immediatamente lesivo della Circolare del 5 giugno 2012, atteso che essa si basa su dati numerici in continua verifica ed aggiornamento ed osserva pure che detti elementi, riportanti il numero complessivo delle imprese associate, il numero complessivo dei dipendenti, la diffusione territoriale ed il numero dei contratti collettivi nazionali stipulati sono periodicamente riveduti e trasmessi dalle medesime OO.SS.

Sotto questo profilo la Circolare impugnata fa chiaramente riferimento a tale provvisorietà, rilevando come "al momento, nel settore dell'edilizia i Contratti Collettivi Nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative..." non comprendono appunto quelli sottoscritti dall'UNCI - CONFSAL, delle quali la prima, peraltro dimostra la sottoscrizione di CCNL alla data del 31 dicembre 2011, ma senza specificare se siano nel settore edilizia e la seconda riporta tali dati al 31 dicembre 2010 e pure essa senza specificare se siano nel settore edilizia.

Ciò premesso infondato appare il motivo con il quale le ricorrenti contestano la violazione dell'art. 2, comma 1 lett. ee), dell'art. 37 commi 2 e 12 e dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2008 e s.m.i. nella parte in cui individuano gli enti e gli organismi bilaterali abilitati alla formazione in materia di salute e sicurezza.

Tale individuazione non è stata determinata in maniera autoritativa e quindi nessuna violazione dei criteri normativamente imposti sussiste, posto che lo stesso art. 2 citato fa riferimento agli organismi costituiti

a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro “comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”, ai fini di individuare gli enti bilaterali e gli organismi paritetici abilitati alla formazione. È sotto questo profilo il Ministero, in assenza di criteri oggettivi normativamente determinati per l’individuazione in termini comparativi della maggiore rappresentatività si è servito degli indici tradizionalmente individuati ai fini del “vecchio criterio” della maggiore rappresentatività e dunque in virtù dei tradizionali parametri quali il numero delle imprese associate, dei lavoratori occupati, la diffusione territoriale, la partecipazione effettiva alle relazioni industriali, tutti criteri che la giurisprudenza ha più volte confermato (cfr. su ricorso delle medesime ricorrenti: TAR Lazio, sez. III bis, n. 8865/2014 cit.).

Quanto pure alla dedotta violazione dell’art. 39 Cost. e dei principi generali di libertà e di pluralismo contrattuale, del tutto condivisibile è la contestazione dell’Amministrazione secondo cui l’art. 39 garantisce la piena libertà sindacale e quindi anche le sigle sindacali sfornite di maggiore rappresentatività possono legittimamente stipulare contratti collettivi e definire trattamenti retributivi; e ciò è posto a tutela dei lavoratori dei quali l’art. 39 costituisce baluardo costituzionale, garantendo il modello pluralistico dell’organizzazione del lavoro.

Ma tale osservazione non ha nulla a che vedere con l’individuazione degli organismi deputati alla formazione nel settore edile che devono rispondere ai requisiti normativamente previsti per la formazione.

A tali fini, per quanto riguarda la questione della legittimazione degli “organismi paritetici” previsti dalla legge ad effettuare attività di formazione in materia di sicurezza e di salute occorre risalire alla

definizione di “organismo paritetico” che è chiaramente dettata dall’art. 2, comma 1, lett. ee del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 il quale li definisce come “organismi a iniziativa di una o più associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” senza riferimento, dunque, come effettuano le ricorrenti, a realtà territoriali o a settori particolari. Soltanto all’interno delle “associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale” è dato poi operare il distinguo al “settore e al territorio in cui si svolge l’attività del datore di lavoro” stabilito dall’art. 37, comma 12 del d.lgs. n. 81/2008.

Ma anche la presunta contraddittorietà tra le disposizioni recate tra la Circolare del 5 giugno 2012 impugnata e la n. 20/2011 non paiono sussistere posto che quest’ultima costituisce una esplicazione dei criteri di individuazione delle associazioni maggiormente rappresentative sia dei datori di lavoro che dei lavoratori in attuazione dei criteri proprio dalla giurisprudenza elaborati sul grado di rappresentatività. E neppure sussiste il contrasto con l’Accordo Stato regioni del 2011 posto che questo nulla dice in ordine alla qualificazione e definizione di “organo paritetico”, laddove anche le Linee Guida del 25 luglio 2012 proprio nelle premesse del paragrafo dedicato alla “collaborazione degli organismi paritetici di formazione” richiamano testualmente la definizione di cui all’art. 2, comma 1 lett. ee) del d.lgs. n. 81/2008 sancendo che gli stessi debbano essere costituiti nell’abito di “Associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”.

Le superiori considerazioni consentono anche di contestare i dedotti difetto di motivazione e di istruttoria. E’, infatti, da rilevare che la

Circolare impugnata si pone come un chiarimento per gli uffici ispettivi del lavoro in ordine alle problematiche della formazione dei lavoratori nel settore edile e specificatamente in relazione al coinvolgimento nell'attività formativa degli "organismi paritetici" di cui di cui all'art. 2, comma 1 lett. ee) del d.lgs. n. 81/2008, sicchè nessun difetto di motivazione appare predicabile, nel momento in cui, sulla base dei dati di cui è in possesso il Ministero, quest'ultimo ha offerto agli ispettori l'indicazione dei soggetti da identificare "al momento" quali organismi paritetici dotati di maggiore rappresentatività sul territorio nazionale in termini comparativi e nella cui nozione dunque, "non – rientrano – tutti gli organismi genericamente frutto di qualsivoglia contrattazione collettiva in ambito edile". Nè si può sostenere il difetto di istruttoria atteso che la nota/circolare gravata si pone proprio come un approfondimento ed un chiarimento rivolto agli uffici periferici riguardo alla particolare categoria dei soggetti legittimati all'attività formativa nel settore edile ed alle problematiche riguardo ad essi insorte e che avevano causato la citata spiegazione.

4. La reiezione delle censure superiormente analizzate consente di rigettare anche 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 1.000,00 per spese di giudizio ed onorari a favore di ciascuna delle parti costituite per un totale di Euro 4.000,00.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 11 dicembre 2014 e del 26 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Pierina Biancofiore, Presidente FF, Estensore

Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/06/2015

IL SEGRETARIO

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