



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2960 del 2021, proposto da Fondo di Solidarietà Bilaterale [REDACTED] dell'Artigianato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, dall'Ente Bilaterale Nazionale Artigianato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, dall'Ente Bilaterale dell'Artigianato [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ente [REDACTED] Bilaterale dell'Artigianato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ente Bilaterale Artigianato [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ente Bilaterale [REDACTED] per l'Artigianato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ente Bilaterale Artigianato [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ente Bilaterale Artigianato [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ente Bilaterale Artigianato [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ente Bilaterale Artigianato [REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocato [REDACTED] [REDACTED] con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

[REDACTED] s.a.s. di [REDACTED]  
[REDACTED]



[REDACTED]

*per l'annullamento*

della sentenza n. 13962 del 24 dicembre 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. III-*quater*, con cui è stato in parte accolto il ricorso n. 3707/2020 avverso:

- (i) la delibera di urgenza adottata dal Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato in data prot. n. 1/2020 del 2 marzo 2020,
- (ii) le modalità operative adottate dal Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato in aderenza all'Accordo Interconfederale del 26 febbraio 2020 e della delibera di urgenza adottata il 2 marzo 2020;
- (iii) la delibera del Consiglio Direttivo del Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato prot. n. 3/2020;
- (iv) per quanto di ragione anche l'accordo interconfederale del 26 febbraio 2020 adottato da Confartigianato Imprese, CNA, CASARTIGIANI e CLAI;
- (v) ogni altro atto presupposto, connesso e comunque consequenziale, ancorché di data e tenore sconosciuto, che incida sfavorevolmente sulla posizione giuridica degli originali ricorrenti.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;  
visti tutti gli atti della causa;  
visti gli artt. 105, comma 2, e 87, comma 3, c.p.a.;  
visto l'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, conv. con mod. in l. n. 176 del 2020, nonché l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 28 del 2020, conv. con mod. in l. n. 70 del 2020;  
relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2021 il Consigliere Massimiliano Noccelli e uditi in modalità da remoto, ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, conv. con mod. in l. n. 176 del 2020, per gli odierni appellanti [REDACTED]  
[REDACTED] in sostituzione per delega dell'Avvocato [REDACTED] e per gli odierni appellati l'Avvocato [REDACTED] in sostituzione per delega dell'Avvocato [REDACTED] nonché l'Avvocato [REDACTED] ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con mod. in l. n. 17 del 2020, 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*".

1.1. 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 (di qui in avanti, per brevità, anche FSBA), facendo in esso confluire uno stanziamento di 60 milioni di euro, poi elevati a 160 milioni di euro, a valere sul capitolo di bilancio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

1.2. Con il giudizio in esame, incardinato avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), gli odierni appellati, nella loro qualità di datori di lavoro artigiani, hanno lamentato 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, l'obbligatoria iscrizione all'Ente Bilaterale Nazionale Artigianato e la conseguente iscrizione al Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato, il riscontro di un'anzianità contributiva non inferiore a 36 mensilità, la regolarizzazione della posizione contributiva nei confronti del Fondo, in caso di impresa già esistente e non in regola.

1.3. 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*".

1.4. Con la 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.

1.5. Gli odierni appellati hanno chiesto al Tribunale 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.

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

a) "*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*";

b) "*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.”.*

1.7. Con il decreto n. 4047 del 26 maggio 2020 è stata in prime cure 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*».

1.8. 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.

1.9. Nelle more del presente giudizio, è stato proposto ricorso ai sensi dell’art. 700 su identica questione innanzi al Tribunale civile di Roma, in funzione di giudice del lavoro, 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*».

1.10. L’8 ottobre 2020 sono stati ritualmente notificati (e successivamente versati in atti), gli atti rinuncia al ricorso di [REDACTED]

1.11. 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 ai sensi dell’art. 73 c.p.a.

2. Preliminarmente, il Tribunale, rilevata la ritualità della notifica dell'atto di rinuncia

nonché la mancata opposizione alla stessa delle resistenti, ha dichiarato 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.

2.1. Esso, con la sentenza n. 13962 del 24 dicembre 2020 qui impugnata, ha poi dichiarato 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 dipendenti del trattamento ordinario di integrazione salariale o di accesso all'assegno ordinario con causale “*emergenza COVID-19*”.

2.2. 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.

2.3. Denegata, dunque, nei limiti di quanto sopra esposto, la giurisdizione del giudice amministrativo sull'accertamento della sussistenza dell'obbligo contributivo, il Tribunale ha proceduto 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 d.l. n. 18 del 2020 e al d. lgs. n. 148 del 2015.

2.4. In sintesi, ha rammentato ancora il Tribunale, i ricorrenti in prime cure hanno 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 marzo 2020, della delibera del Consiglio Direttivo del FSBA n. 3/2020 nonché dell'accordo interconfederale del 26 febbraio 2020 in quanto in contrasto con il principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost. e con gli artt. 27 e ss. del d. lgs. n. 148 del 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.

2.5. Il Fondo ha in prime cure eccepito 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»*.

2.6. Il Collegio di prime cure ha osservato 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.

2.7. 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.

2.8. 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.

2.9. Per tutte ragioni sopra esposte, il Tribunale ha dichiarato il giudizio estinto per rinuncia ai sensi del combinato disposto degli artt. 84 e 35, comma 2, lett. c) c.p.a nei confronti di Punto Ceramico S.n.c. [REDACTED]

2.9.1. Ha dichiarato altresì, con la sentenza qui impugnata, 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 stessa sentenza, ai sensi dell'art. 11, comma 2, c.p.a.

2.9.2. Il Tribunale ha accolto, 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

3. Avverso tale sentenza, nella parte in cui ha ritenuto sussistente la propria giurisdizione e ha annullato gli atti impugnati, hanno proposto appello 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 e ne hanno chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma, *in parte qua*, ritenendo insussistente la giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia in oggetto.

3.1. Si sono costituiti [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]



che la materia contributiva sia rimessa alla giurisdizione del giudice ordinario e poi abbia annullato gli atti gravati se e nella misura in cui essi abbiano voluto imporre *prater legem* o, addirittura, *contra legem* un simile obbligo.

5.2. È chiaro, infatti, che l'obbligo contributivo deve trovare fonte nella legge e solo nella legge – e, in particolare, nell'art. 27 del 148 del 2015, come assumono gli odierni appellanti, secondo i quali l'art. 19 del d.l. n. 18 del 2020 non avrebbe inteso derogare a tale disposizione o, anche e in subordine, come essi sostengono, nell'art. 1 del d.l. n. 104 del 2020, conv. con mod. in l. n. 203 del 2020 – e, dunque, se la legge tale obbligo non prevede, a dispetto di qualsivoglia pretesa avanzata dal Fondo, non può configurarsi alcun potere in capo a questo né, conseguentemente, alcuna giurisdizione del giudice amministrativo.

5.3. Delle due, quindi, l'una: o tale obbligo contributivo ha fondamento nella legge e spetta al giudice ordinario, in funzione del giudice del lavoro, accertarlo o tale obbligo non ha fonte nella legge e, dunque, non può un ente bilaterale imporre tale contribuzione in carenza di potere, spettando al giudice ordinario accertare l'illegittimità di tale condotta e disapplicare eventuali atti contrastanti con le previsioni della legge.

6. Ne discende, in accoglimento del motivo proposto dagli odierni appellanti, che la sentenza debba essere annullata *in parte qua* per difetto di giurisdizione in capo al giudice amministrativo, con la conseguente devoluzione dell'intera controversia al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, davanti al quale dovrà essere *in parte qua* riassunta ai sensi dell'art. 11, comma 2, c.p.a., entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza.

7. Le spese del doppio grado del giudizio, per la novità delle questioni esaminate, afferenti all'applicazione della legislazione emergenziale, di cui non constano al Collegio precedenti in termini, possono essere interamente compensate tra le parti.

7.1. Rimane definitivamente a carico degli odierni appellati il contributo unificato richiesto per la proposizione del ricorso in prime cure.

7.2. Essi devono essere invece condannati in solido per la soccombenza in punto di giurisdizione a rimborsare il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto dal Fondo di Solidarietà Bilaterale Alternativo dell'Artigianato, dall'Ente Bilaterale Nazionale Artigianato, dall'Ente Bilaterale dell'Artigianato Piemontese, dall'Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato, dall'Ente Bilaterale Artigianato Veneto, dall'Ente Bilaterale del Lazio per l'Artigianato, dall'Ente Bilaterale Artigianato Campania, dall'Ente Bilaterale Artigianato Sardegna, dall'Ente Bilaterale Artigianato Calabria e dall'Ente Bilaterale Artigianato Siciliano, lo accoglie e per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine a tutte le domande proposte nel presente giudizio.

Compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

Pone definitivamente a carico di

il contributo unificato richiesto per la proposizione del ricorso in primo grado.

Condanna i predetti appellati in solido a rimborsare il contributo unificato richiesto per la proposizione dell'appello.

Ordina che la pubblica amministrazione dia esecuzione alla presente decisione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Giovanni Pescatore, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Massimiliano Nocelli**

**IL PRESIDENTE**  
**Michele Corradino**

IL SEGRETARIO