

OMISSIS

FATTO

Il Tar del Molise con la decisione in epigrafe appellata ha respinto il ricorso proposto dall'odierna parte appellante avverso il decreto del direttore provinciale del lavoro di Campobasso datato 20.9.2002, pubblicato sulla G.U. n. 253 del 28.10.2002, con cui erano stati nominati i componenti del Comitato provinciale presso la sede dell'INPS di Campobasso, nella parte in cui aveva disposto la nomina tra i rappresentanti nella categoria dei datori di lavoro, nel settore agricoltura, di un membro designato dalla Unione provinciale agricoltori, escludendo da tale nomina il membro designato dalla Federazione appellante e di ogni altro atto presupposto, conseguente o connesso (e segnatamente della nota della Direzione provinciale del lavoro di Campobasso, prot. n. 6606/A del 14.8.2002).

Aveva premesso l'appellante che essa era annoverata tra le organizzazioni sindacali a carattere provinciale: non così, invece, l'U.P.A., che l'Amministrazione erroneamente aveva ritenuto maggiormente rappresentativa.

Aveva dedotto i seguenti motivi di doglianza: 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 34 e 35 del d.P.R. 30.4.1970 n. 639, come modificati dalla legge 9.3.1989 n. 88, mancata o insufficiente determinazione e comunicazione dei criteri di nomina, inadeguatezza, illogicità e non pertinenza dei criteri di nomina, eccesso o sviamento di potere; 2) violazione e falsa applicazione degli artt. 34 e 35 del d.P.R. 30.4.1970 n. 639, come modificati dalla legge 9.3.1989 n. 88, sotto ulteriore profilo, violazione e falsa applicazione dei criteri di scelta richiamati dalla P.A. contraddittorietà, illogicità, carenza o insufficienza di istruttoria, eccesso di potere sotto ulteriore profilo; 3)violazione e falsa applicazione delle norme sopra menzionate, eccesso di potere sotto ulteriore profilo; 4) carenza e insufficienza di motivazione.

Il Tar, prescindendo dalla verifica della ricevibilità dell'impugnazione, sotto il profilo della tempestività della stessa, ha respinto nel merito le censure proposte dall'appellante, rilevando che l'UMA aveva 280 soci nella provincia di Campobasso, mentre la Coldiretti - che comunque era presente nel Comitato I.N.P.S. con un proprio rappresentante come espressione dei lavoratori autonomi - ne aveva dichiarati 266.

L'U.M.A., peraltro, era da considerarsi associazione datoriale dotata di notevole peso e prestigio, essendo aderente alla Confagricoltura, vale a dire all'organizzazione maggiormente rappresentativa dei datori di lavoro agricolo a livello nazionale.

Inoltre, l'appellante associazione di categoria, (di composizione eterogenea, in quanto raggruppante nelle proprie fila lavoratori autonomi, piccoli e medi imprenditori e persino lavoratori dipendenti del settore agricolo) risultava comunque, presente con un proprio rappresentante nel Comitato INPS, essendo questo composto da rappresentanti dei lavoratori dipendenti e autonomi e degli imprenditori (l'esponente della Coldiretti era stato posto in quota alla componente dei lavoratori autonomi).

L'Amministrazione aveva correttamente stabilito - secondo il Tar - di privilegiare il criterio del più ampio pluralismo nella formazione del Comitato - ammettendo un componente per ciascuna associazione - anziché attribuire una duplice rappresentanza alla Coldiretti- una in quota ai lavoratori autonomi ed una in quota agli imprenditori datori di lavoro agricolo, a totale detrimento della U.M.A-, che in tal caso non avrebbe avuto alcun rappresentante in seno al predetto Comitato. La normativa di cui al D.P.R. 30 aprile 1970 n. 639 non risultava essere stata violata.

L'appellante ha proposto un articolato appello sottoponendo a rivisitazione critica l'intero impianto della sentenza di primo grado (dopo avere riaffermato la indubbia tempestività del ricorso di primo grado da essa proposto) ribadendo e puntualizzando le proprie doglianze con memoria depositata il 23 aprile 2009.

Ha all'uopo riproposto tutte le doglianze contenute nell'atto introduttivo del giudizio di primo grado evidenziando che era erranea in punto di fatto l'affermazione secondo cui l'UMA vantasse n. 280 iscritti in ambito provinciale.

Né era corretto affermare la "omogeneità partecipativa" di detta ultima associazione, che non raggruppava soltanto datori di lavoro, pur essendo affiliata a Confagricoltura (notoriamente, organizzazione datoriale).

Ha poi riproposto le censure di cui al primo, terzo e quarto motivo del ricorso di primo grado, non esaminate dal Tar, ed incentrate sulla violazione degli artt. 34 e 35 del DPR n. 639/1970 e succ. mod, e la carenza motivazionale dell'azione amministrativa, che comunque non poteva essere supportata unicamente dalle dichiarazioni di parte.

L'appellata Amministrazione con memoria datata 11 giugno 2009 ha chiesto di respingere l'appello per l'infondatezza delle censure in quanto l'azione amministrativa era fondata su due note prodotte dall'Uma nel 2002; era stato temperato il principio proporzionale.

Alla pubblica udienza del 23 giugno 2009 il Collegio ha emesso decisione interlocutoria onerando la appellata Amministrazione centrale Ministero del lavoro e delle politiche sociali a depositare presso la Segreteria della Sezione una complessiva relazione che desse atto della consistenza e composizione (con specificazione delle qualifiche rivestite dagli aderenti, ed indicazione di quanti degli iscritti fossero annoverabili tra i datori di lavoro) in ambito provinciale della UMA/UPA al tempo della adozione degli atti impugnati, ed indicazione delle modalità attraverso le quali si era accertata la consistenza rappresentativa della medesima, nonché ogni altro atto, chiarimento o documento ritenuto utile ai fini della pronuncia sull'appello in esame.

Alla udienza pubblica del 24.11.2009 - rilevato che non era stata data ottemperanza alla suindicata decisione interlocutoria- essa è stata reiterata dal Collegio.

In vista dell'udienza pubblica del 29.1.2010 l'Amministrazione aveva depositato una breve nota di chiarimento trasmettendo anche la relazione in passato inviata (nell'anno 2003) all'Avvocatura dello Stato, facendo presente di avere privilegiato il criterio del più ampio pluralismo ammettendo un componente per ogni associazione piuttosto che attribuire duplici rappresentanze ad una associazione soltanto, a scapito della rappresentanza delle altre associazioni datoriali di categoria.

Con ordinanza n. 69/2010 resa alla predetta udienza e depositata il successivo 22.2.2010 il Collegio, ritenendo che l'ordinanza istruttoria in precedenza disposta fosse rimasta sostanzialmente (anche se non formalmente) inottemperata e dovesse pertanto essere reiterata, ha provveduto in tal senso facendo presente, a fini chiarificatori, che intendeva conoscere non già quale fosse la ratio cui si attene l'Amministrazione in sede di nomina, ma le modalità attraverso le quali erano stati computati gli aderenti alle associazioni Uma/Upa al tempo della adozione degli atti impugnati, e gli esiti, in termini numerici, di detta verifica anche in comparazione con la consistenza accertata della associazione odierna appellante.

L'Amministrazione centrale ha ottemperato alla ordinanza collegiale in ultimo citata, depositando una nota con la quale ha comunicato i dati nella propria disponibilità relativi alla consistenza della Confagricoltura e di Coldiretti, facendo altresì presente che il grado di rappresentatività richiesto per la ricostituzione del Comitato provinciale Inps era normativamente individuato a livello provinciale e, pertanto, l'unico ufficio deputato a vagliare detto elemento era rappresentato dalla Direzione provinciale del lavoro di Campobasso.

Parte appellante con memoria datata 4 giugno 2010 ha ribadito la fondatezza del gravame.

Il provvedimento impugnato era errato laddove aveva disposto che il rappresentante dei datori di lavoro in agricoltura nell'ambito del Comitato provinciale provenisse dalle fila dell'Upa piuttosto che da quelle dell'appellante (organizzazione maggiormente rappresentativa).

L'Amministrazione aveva nominato il candidato designato dall'Uma sulla base di una non riscontrata nota in cui quest'ultima aveva comunicato che essa constava di 280 soci (senza peraltro specificare se trattavasi di datori di lavoro).

L'Uma aveva una sola sede, nella provincia di Campobasso, a fronte di ben 12 uffici di zona facenti capo a parte appellante.

DIRITTO

L'appello deve essere accolto nei termini di cui alla motivazione che segue con conseguente riforma dell'appellata sentenza, accoglimento del ricorso di primo grado ed annullamento dell'impugnato provvedimento nella parte in cui ha disposto la nomina tra i rappresentanti nella categoria dei datori di lavoro, nel settore agricoltura, di un membro designato dalla Unione Provinciale Agricoltori, escludendo da tale nomina il componente designato dalla Federazione odierna appellante.

Quanto alla questione della ricevibilità del ricorso di primo grado, appare non sussistere in atti elemento alcuno che induca a dubitare - sotto tale profilo- della tempestiva proposizione del mezzo.

Nel merito -anche in relazione alle acquisizioni processuali discendenti dalle ordinanze istruttorie rese dal Collegio- il ricorso in appello appare da accogliere alla stregua delle motivazioni che seguono.

L'art. 34 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1970, n. 639 così dispone: "Presso ogni sede provinciale dell'istituto è istituito un comitato composto da:

1) undici rappresentanti dei lavoratori dipendenti, dei quali uno in rappresentanza dei dirigenti di azienda;

- 2) tre rappresentanti dei datori di lavoro;
- 3) tre rappresentanti dei lavoratori autonomi;
- 4) il direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione o il direttore dell'ispettorato provinciale del lavoro. Il titolare può farsi rappresentare in singole sedute da un funzionario dell'ufficio all'uopo delegato, di qualifica non inferiore a primo dirigente;
- 5) il direttore della locale ragioneria provinciale dello Stato il quale può farsi rappresentare in singole sedute da un funzionario dell'ufficio all'uopo delegato, di qualifica non inferiore a primo dirigente;
- 6) il dirigente della sede provinciale dell'istituto (1).

Il comitato nella seduta di insediamento, che deve essere convocata dal membro più anziano di età entro quindici giorni dalla pubblicazione del decreto di costituzione del comitato medesimo nel Foglio degli annunci legali della provincia, nomina nel proprio seno il presidente tra i rappresentanti dei lavoratori dipendenti ed un vice presidente tra i rappresentanti dei datori di lavoro. Le nomine anzidette sono deliberate a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta dei voti dei componenti il comitato. Se necessario, le votazioni sono ripetute fino a quando non sia stata raggiunta la prescritta maggioranza di voti.

Il presidente può delegare al vice presidente particolari funzioni inerenti alla sua carica: in caso di assenza o impedimento, l'esercizio delle funzioni del presidente è assunto dal vice presidente. In caso di assenza o impedimento anche di quest'ultimo, l'esercizio delle funzioni vicarie è assunto dal membro del comitato più anziano di età.

In caso di successiva vacanza delle cariche anzidette il comitato delibera la sostituzione con le modalità ed alle condizioni fissate al secondo comma. Il comitato è convocato per la sostituzione del presidente entro un mese dalla data in cui la vacanza della carica si è determinata."

Il successivo art. 35, invece, così recita: "Il comitato provinciale dell'istituto è costituito con decreto del direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.

Ai fini delle nomine, il direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione provvede - sulla base dei dati forniti dalla camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato territorialmente competente nonché dei dati acquisiti dall'ufficio al quale il direttore medesimo è preposto e sentite le locali organizzazioni sindacali - alla ripartizione dei membri di cui ai punti 1), 2) e 3 del precedente articolo tra i settori economici interessati all'attività dell'istituto e in particolare alle funzioni dei comitati provinciali, tra cui il potere di decisione dei ricorsi, in relazione:

alla importanza ed al grado di sviluppo delle diverse attività produttive nella provincia;

alla consistenza numerica ed al diverso indice annuo di occupazione delle forze di lavoro che vi sono impiegate;

al rapporto numerico tra le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro nel consiglio di amministrazione dell'istituto.

I membri previsti ai punti 1), 2) e 3) del precedente articolo sono nominati su designazione delle rispettive organizzazioni sindacali più rappresentative operanti nella provincia.

Il decreto di costituzione del comitato provinciale è pubblicato nel Foglio degli annunci legali della provincia."

In proposito la giurisprudenza ha avuto modo di precisare in passato che "la scelta degli esponenti delle categorie di lavoratori in seno ai comitati provinciali dell'Inps, stante il numero limitato di posti, deve, alla luce dell'art. 35 d.P.R. 30 aprile 1970 n. 639 (di attuazione delle deleghe conferite al Governo con gli art. 27 e 29 l. 30 aprile 1969 n. 153, concernente la revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale) - che prevede espressamente che i membri debbano essere ripartiti tra i settori economici interessati alle funzioni dell'Inps - contemperare la forza rappresentativa delle organizzazioni sindacali operanti sul territorio con l'esigenza di assicurare un significativo pluralismo nella partecipazione di queste ultime."(Consiglio Stato , sez. VI, 27 febbraio 2006, n. 845).

E' proprio a tale ultimo criterio del "contemperamento al fine di assicurare il pluralismo" che ha fatto riferimento la sentenza del Tar (e prima ancora l'Amministrazione) per corroborare la legittimità dell'impugnato provvedimento di nomina.

Senonchè detto "criterio" (ma sarebbe più corretto definirlo "correttivo") non può essere applicato in modo avulso da quello - ex lege previsto - della maggiore rappresentatività dell'organizzazione designante, fondata sulla consistenza numerica della medesima.

Rectius: a determinate condizioni potrebbe indurre l'Amministrazione ad una motivata scelta che edulcorasse in qualche misura il dato della maggiore rappresentatività.

Ma l'accertamento della maggiore rappresentatività, e l'esternazione delle eventuali ragioni che inducono l'amministrazione a "superare" tale profilo costituisce prius indispensabile e condizione della legittimità del procedimento di designazione.

Ciò è mancato nel caso di specie.

In disparte quindi le perplessità dell'appellante in ordine alla stessa predicabilità del criterio del "contemperamento al fine di assicurare il pluralismo" quale motivazione dell'impugnato provvedimento designatorio (secondo parte appellante trattasi di inammissibile motivazione postuma) è bene rammentare che il corretto procedere dell'Amministrazione avrebbe dovuto, in primo luogo, dare contezza dei dati afferenti alla rappresentatività delle organizzazioni datoriali nell'ambito della provincia, per poi eventualmente addivenire alla "mitigazione" di tale criterio in ossequio al principio del pluralismo.

Di tutto ciò non v'è traccia alcuna nel provvedimento amministrativo impugnato.

Di più. A monte, -ed anche avuto riguardo alla scarna e riepilogativa documentazione ottenuta dal Collegio a seguito di reiterate richieste istruttorie- sfugge, a tutt'oggi, quale fosse la reale consistenza organizzativa delle associazioni che si disputavano la nomina, e le modalità di accertamento e verifica delle medesime, il riscontro sulle stesse operato dall'Amministrazione, l'eventuale entità della differenza quantitativa che faceva propendere per uno scostamento dal criterio "aritmetico" della rappresentatività per favorire quello del pluralismo (l'Uma non aveva nominato alcun rappresentante in seno al comitato, a differenza di parte appellante).

Sebbene fondata su una carenza di dati numerici, e viziata da carenza di istruttoria, l'azione amministrativa appare viziata da carenza assoluta di motivazione.

'E' noto infatti che, secondo la costante giurisprudenza amministrativa, "il difetto di motivazione dell'atto amministrativo impedisce di comprendere in base a quali dati specifici sia stata operata la scelta della pubblica Amministrazione, nonché di verificarne il percorso logico seguito nell'applicare i criteri generali nel caso concreto, così contestando di fatto una determinazione assolutamente discrezionale e non controllabile e violando non solo l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi, indicando, ai sensi dell'art. 3 l. 7 agosto 1990 n. 241, i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che li hanno determinati in relazione alle risultanze dell'istruttoria, ma anche i principi di imparzialità e buon andamento, di cui all'art. 97 cost. "- Consiglio Stato , sez. IV, 04 settembre 1996, n. 1009".

Ricorre nel caso di specie il parametro enucleato dalla giurisprudenza perché possa essere ritenuto sussistente sì grave vizio dell'azione amministrativa: sono rimaste incontestate le affermazioni di parte appellante dimostrative della propria maggiore rappresentatività rispetto all'organizzazione "contrapposta"; nessun dato oggettivo riferibile a quest'ultima è stato osteso dall'Amministrazione; non è dato conoscere quale fosse lo scarto tra le due organizzazioni sotto tale determinante profilo e, di conseguenza, quale sia stato il parametro valutativo che ne ha consentito il superamento; la impossibilità di "controllo" amministrativo sulle organizzazioni sindacali invocata dall'Amministrazione a "copertura" del lamentato vizio non può spingersi sino alla totale pretermissione di ogni procedimento verificativo in ordine alla consistenza delle medesime.

Ritiene il Collegio che il vizio motivazionale ed istruttorio lamentato sussista, con assorbimento in tale valutazione delle ulteriori doglianze proposte dall'appellante: la sentenza non resiste pertanto alle doglianze del ricorso in appello che, conclusivamente, deve essere accolto e per l'effetto, in riforma dell'appellata decisione, deve essere accolto il ricorso di primo grado con annullamento dell'impugnato provvedimento laddove ha disposto la nomina tra i rappresentanti nella categoria dei datori di lavoro, nel settore agricoltura, di un membro designato dalla Unione Provinciale Agricoltori, escludendo da tale nomina il componente designato dalla Federazione odierna appellante, salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

Devono essere compensate le spese processuali sostenute dalle parti ricorrendone le condizioni di legge riposanti nella novità e nella complessità in fatto della questione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sul ricorso in appello in epigrafe lo accoglie nei termini di cui alla motivazione e, per l'effetto, in riforma della impugnata decisione, accoglie il ricorso di primo grado, ed annulla per quanto di ragione gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2010 con l'intervento dei Signori:

Giuseppe Barbagallo, Presidente

Paolo Buonvino, Consigliere

Maurizio Meschino, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere, Estensore

ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/09/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione