

TRIBUNALE DI CAGLIARI
SEZIONE LAVORO

ORDINANZA DI RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE
EX ART. 363-BIS C.P.C.

Il Tribunale di Cagliari, in persona del dott. Riccardo Ponticelli, in funzione di Giudice del Lavoro, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa in materia di previdenza iscritta al n. 2063/2023 R.A.C.L., promossa da
M. G. , elettivamente domiciliata in Cagliari,
presso lo studio dell'avv. Antonio De Giudici, che la rappresenta e difende per procura speciale agli atti del fascicolo informatico,

opponente

contro

Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), elettivamente domiciliato in Cagliari, presso gli uffici dell'Avvocatura dell'Ente, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Doa in virtù di procura generale alle liti,

Società di cartolarizzazione dei crediti Inps (SCCI) s.p.a.,

opposti

* *

IL GIUDICE

- sentite le parti all'udienza del 24 gennaio 2024;
- a scioglimento della riserva assunta all'esito della stessa udienza;
- letti gli atti ed i documenti di causa;

OSSERVA

1. Concisa esposizione dello svolgimento del processo.

Con ricorso depositato in data 15 giugno 2023, la società M. G. – premesso di essere una cooperativa sociale cd. di tipo b, ossia di quelle che svolgono l'attività di cui all'art. 1, lett. b), della legge n. 381 del 1991 - ha proposto opposizione avverso l'avviso di addebito n. 325 2023 00003822 26 000, pacificamente notificato il 13 maggio 2023, per la riscossione di contributi nell'ambito della “*gestione aziende con lavoratori dipendenti*”, per il periodo compreso tra il mese di agosto 2016 e il mese di aprile 2022, per complessivi euro 1.083.997,34.

L'Inps ha resistito in giudizio.

All'udienza del 24 gennaio 2024 le parti sono state sentite con riferimento all'eventuale



rimessione alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c., di una delle principali questioni di diritto dibattute in causa, su cui *infra* ci si soffermerà (punti 6 e seguenti dell'espositiva), e nessuna di esse ha sollevato obiezioni.

2. La pretesa creditoria dell'Inps.

La pretesa dell'Inps ha ad oggetto il recupero di contributi non versati, in misura corrispondente alle agevolazioni ottenute (a dire dell'Istituto indebitamente) da M. G. società cooperativa sociale.

In particolare, a detta del convenuto, con riguardo alla posizione della lavoratrice A. L. , la cooperativa avrebbe indebitamente usufruito delle agevolazioni previste dall'art. 1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha introdotto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato con decorrenza nel corso del 2015.

Per il resto, con riguardo alla posizione di altri 366 lavoratori, il debito contributivo rappresentato nell'avviso di addebito consegue al mancato riconoscimento del beneficio previsto dall'art. 4, comma 3, della legge nr. 381 del 1991 (*id est*: l'azzeramento della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovuta dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate).

3. Sintesi dei motivi di opposizione.

L'opponente ha sollevato motivi di censura di varia natura, alcuni dei quali qualificabili in termini di opposizione agli atti esecutivi, *ex art.* 617 c.p.c. (tali sarebbero: (I) la deduzione circa la violazione dell'art. 24, comma 4, del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, per avere l'Inps dato corso alla riscossione, mediante formazione e notifica dell'avviso di addebito, senza aver ancora deciso sul ricorso amministrativo con il quale è stato impugnato il verbale ispettivo; (II) l'eccezione di decadenza dell'Inps per tardiva emissione dell'avviso di addebito, ai sensi dell'art. 25 del d.lgs. n. 46/1999; (III) la deduzione di un vizio di motivazione dello stesso avviso di addebito), altri riguardanti il merito della pretesa creditoria dell'Istituto (l'opponente ha sostenuto che il credito sarebbe almeno in parte prescritto ed inoltre che gli sgravi contributivi sarebbero comunque dovuti).

4. Inidoneità della futura decisione sull'opposizione agli atti esecutivi a definire l'opposizione sulla pretesa contributiva.

Quanto ai motivi di impugnativa riconducibili al paradigma dell'opposizione agli atti esecutivi, si osserva che questi difficilmente potrebbero approdare ad una pronuncia sul merito, stante l'apparente decorso del termine perentorio di venti giorni tra la notifica



dell'avviso di addebito e il deposito del ricorso introduttivo del giudizio.

Inoltre, quand'anche questi motivi dovessero risultare fondati, il loro accoglimento non impedirebbe una pronuncia sul rapporto contributivo, stante l'autonomia tra la domanda volta a far valere i vizi formali della procedura di riscossione e quella volta a contestare l'esistenza della pretesa contributiva.

5. Questioni sulla pretesa contributiva che non consentono di definire interamente il giudizio e che non formano oggetto del rinvio pregiudiziale.

5.1. Quanto ai motivi di opposizione sul merito della pretesa dell'ente impositore, la deduzione dell'opponente secondo cui l'Inps avrebbe avviato la riscossione per un diritto almeno in parte prescritto sarebbe al più suscettibile di coprire le prime mensilità del periodo interessato dalla riscossione ma non l'intero credito, che sarebbe maturato via via nel tempo da agosto 2016 fino al mese di aprile 2022.

Infatti, premesso che il termine di prescrizione dei crediti contributivi di cui si discute è di cinque anni, ai sensi della l. 8 agosto 1995, n. 335, art. 3, comma 9, e considerato il periodo di sospensione dal 23 febbraio al 30 giugno 2020 (129 giorni), ai sensi dell'art. 37, comma 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, e poi dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 (182 giorni), ai sensi dell'art. 11, comma 9, d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21, la prescrizione dei crediti parrebbe utilmente interrotta dalla notifica del verbale ispettivo dal quale ha preso le mosse l'attività accertativa e di riscossione dell'Inps, eseguita a mezzo pec il 21 luglio 2022 (doc. 1 del fascicolo del convenuto), prima della notifica dell'avviso di addebito di cui si discute risalente al 13 maggio 2023.

5.2. L'opposizione di merito riguardante la spettanza o non degli sgravi di cui M. G. ha goduto per l'assunzione della lavoratrice A. L., ai sensi dell'art. 1, comma 118, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, non presuppone ad avviso del Tribunale la soluzione di questioni di diritto particolarmente complesse e non forma oggetto del quesito che il Giudice intende sottoporre alla Suprema Corte.

6. La questione esclusivamente di diritto oggetto del rinvio pregiudiziale.

L'opposizione che riguarda il recupero dei contributi non versati, in misura corrispondente alle agevolazioni ottenute da M. G. per l'occupazione di lavoratori svantaggiati pone invece una questione interpretativa complessa e, per quanto consta, mai esaminata dalla Corte di Cassazione prima d'ora.

All'esito dell'attività ispettiva, l'Inps ha ritenuto che l'esonero contributivo per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, goduto dalla M. G.

ai sensi dell'art. 4, comma 3, della legge n. 381/1991 (*“3. Le aliquote complessive*



della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate di cui al presente articolo, con l'eccezione delle persone di cui al comma 3-bis, sono ridotte a zero”), non spettasse per gran parte dei lavoratori interessati, per un totale di 366 posizioni, in quanto non rientranti in nessuna delle categorie previste dal comma 1 dello stesso art. 4 cit. (si legge, tra l'altro, nel verbale, pag. 4: “Dall'analisi delle singole certificazioni di svantaggio pervenute (relative a 262 dipendenti su 380 indicati come lavoratori svantaggiati) sono risultate conformi alla normativa prevista dalla L. 381/91 esclusivamente quelle relative ai lavoratori C. M., CI. M., C. R., C. A., M. M., N. A., P. G. E. e

S. A. ”).

Si osserva che la maggior parte dei lavoratori interessati dall'esame ispettivo sono stati considerati dall'opponente come persone svantaggiate, al fine del godimento dello sgravio contributivo integrale di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 381/1991, sulla base non delle categorie previste dallo stesso art. 4, comma 1, bensì in base alla ulteriori figure tipizzate dalla legislazione regionale sarda, in particolare dalla legge regionale n. 16 del 1997, art. 24.

Dei 366 lavoratori le cui posizioni sono sotto esame, soltanto per pochi lavoratori emergerebbe una condizione di persona svantaggiata secondo la normativa nazionale contenuta all'art. 4, comma 1, delle l. n. 381/1991 (si tratterebbe, in particolare, dei lavoratori invalidi civili A. S. , A. SI. , L. F. , M. R. , P. G. , P. D. e S. V.).

Per gli altri lavoratori, o non pare documentato alcunché (si tratta di 57 posizioni: A. P. G. , A. L. M. , B. M. M. , C. V. C. B. , C. E. A. , C. D. , C. DA. , C. L. , C. G. , C. M. , C. I. , C. MI. , C. MA. , C. A. , D. R. , E. R. , E. T. , F. I. , F. D. , F. F. , G. L. , G. S. , L. P. , M. W. , M. M. G. M. G. , M. M. , M. M. I. , P. G. , P. A. , P. AL. , P. S. , P. GI. nato , P. R. , PU. G. nato il , S. M. , S. A. , S. R. , S. S. , S. G. , S. D. , S. RO. , S. L. , S. I. , S. MA. , SE. M. , S. SE. , S. A. P. , S. LO. , SU. M. , T. S. , U. M. , U. MO. , U. R. , X. P. e Z. F.) oppure pare non



documentato lo *status* di persona svantaggiata, non solo in base alla legge 381/1991 ma nemmeno alla luce della legge regionale 16/1997 (si tratta di 38 lavoratori: A. L. , B. R. , C. S. , C. P. , C. R. , C. P. , C. B. , D. J. F. , G. G. , L. G. , L. N. , L. NA. , L. GI. , M. R. , M. M. , M. U. , M. F. O. , M. MI. , M. P. , M. MA. , O. O. , P. G. , P. E. , P. V. , P. L. , P. N. , P. A. , P. C. , P. S. , S. L. , S. C. , S. I. , S. S. , S. E. , S. M. , T. S. , T. K. , V. M. G.).

Nella maggior parte dei casi, peraltro, e si tratta dei restanti 264 lavoratori in esame, l'opponente ha prodotto attestazioni provenienti da amministrazioni comunali che valutano il lavoratore in condizioni di svantaggio in base alla legge regionale n. 16 del 1997, art. 24, comma 1, lett. e) o g-ter) o g-quinquies), la quale ultima richiama anche i lavoratori svantaggiati elencati all'art. 2, lettera f), del regolamento CE n. 2204/2002.

Il *punctum dolens* consiste nel verificare se, ai fini degli sgravi contributivi di cui si discute, possano concorrere a definire la condizione di persona svantaggiata le categorie previste dalla legge regionale n. 16 del 1997, art. 24.

Infatti - se per l'art. 4, comma 1, della legge 381/1991, sono persone svantaggiate “*gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni*” e anche “*i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall' articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni*” - la legge regionale, dopo aver riproposto quell'elenco, lo ha arricchito con altre figure: “*e) soggetti appartenenti a categorie socialmente emarginate o a rischio di emarginazione; [...] g bis) donne capofamiglia disoccupate/inoccupate; g ter) persone che si trovano nelle fasce di povertà più intense; g-quater) lavoratori disabili di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 68 del 1999; g-quinquies) altre persone in stato o a rischio di emarginazione sociale segnalate dagli enti locali e appartenenti alle*



categorie di lavoratori svantaggiati e di lavoratori disabili di cui alle lettere f) e g) del primo paragrafo dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione europea, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione" (le lettere da g *bis* a g *quinquies* sono state aggiunte dall'art. 8, comma 33, della legge regionale n. 3 del 5 marzo 2008).

7. Le soluzioni interpretative possibili.

7.1. E' noto a questo giudice che il Tribunale di Cagliari, con sentenza 2926 del 12 dicembre 2008, si è pronunciato sulla questione in esame, affermando che la legge della Regione sarda n. 16 del 1997 non ha inteso estendere l'elenco delle persone svantaggiate al fine di ampliare l'accesso agli sgravi previsti dalla normativa nazionale, ma solo per stabilire l'ambito soggettivo degli interventi di sostegno previsti dalla normativa regionale stessa.

Il Tribunale di Cagliari si è poi ripronunciato sulla medesima questione, mutando il proprio indirizzo.

Infatti, con la sentenza n. 1340 del 19 maggio 2011 (come confermata dalla Corte d'appello di Cagliari con la sentenza 152/2018 del 18 aprile 2018) ha ritenuto che ai fini dell'accesso agli sgravi contributivi di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 381/1991 possano considerarsi persone svantaggiate anche quelle previste dalla legge regionale sarda n. 16 del 1997.

Nel giungere a questa conclusione, il Tribunale ha richiamato il principio affermato da Cass. civ., Sez. L, n. 5472 del 14 marzo 2005, secondo cui l'elencazione contenuta all'art. 4, comma 1, della legge 381/1991 non è tassativa *"ma soggetta a possibili ampliamenti non necessariamente di fonte statale e la regione ha potestà legislativa integrativa in materia, per cui è possibile per la norma regionale individuare categorie di persone svantaggiate non espressamente previste dall'art. 4 l. 381-1991"* (così testualmente dalla sentenza di merito citata).

Lo stesso orientamento è stato da ultimo ribadito dal Tribunale di Cagliari con la sentenza n. 842 del 12 giugno 2018, in cui si è affermato che l'art. 24 della legge regionale n. 16 del 1997 ha avuto l'effetto di estendere l'elenco delle persone svantaggiate che, se costituenti almeno il trenta per cento dei lavoratori di una cooperativa sociale cd. di tipo b, consentono di accedere ai benefici previsti dall'art. 4, commi 3 e 3 *bis*, della legge 381/1991.

I precedenti della Suprema Corte ai quali il Tribunale di Cagliari si è richiamato (Cass. n. 5472 del 2005, prima, e poi anche da Cass. civ., Sez. L, n. 10506 del 25 giugno 2012) contengono l'affermazione del principio secondo cui la potestà legislativa esclusiva dello



Stato in materia previdenziale esclude che la Regione a statuto speciale, anche ove abbia, in materia, potestà legislativa integrativa, possa disporre in modo contrario a quanto disposto dalla legge statale, ovvero delineare *ex novo* uno spazio normativo prima inesistente, oppure disporre in un ambito dalla legge statale sottratto alla potestà regionale, ma non esclude l'intervento della regione in uno spazio residuale che la legge statale non abbia a sé riservato.

Da questa premessa i giudici di legittimità hanno tratto come conseguenza che, in tema di cooperative sociali, ed in relazione al concetto di "persona svantaggiata" previsto dall'art. 4 legge n. 381 del 1991, legittimamente la Regione del Friuli Venezia Giulia abbia esercitato la propria potestà legislativa integrativa, individuando, con la legge regionale n. 7 del 1992, alcune categorie non espressamente contemplate tra le persone svantaggiate dal citato art. 4 della legge statale.

7.2. Questo giudice ritiene che le conclusioni cui è giunto il Tribunale di Cagliari con le sentenze n. 1340/2011 e n. 842 del 2018 siano suscettibili di essere rimesse in discussione e che la soluzione interpretativa ivi accolta offra il fianco a critiche.

In astratto non si intende negare il principio (ricavabile dalla giurisprudenza di legittimità sopra citata) secondo cui l'elenco delle persone svantaggiate contenuto nella legge nazionale n. 381/1991 possa essere integrato dalla legislazione regionale, allorquando si tratti di regioni a statuto speciale dotate in materia previdenziale di potestà legislativa integrativa, e tale è la Regione autonoma della Sardegna, il cui Statuto speciale, all'articolo 5, prevede proprio una potestà legislativa integrativa e attuativa anche in materia di "*lavoro; previdenza ed assistenza sociale*".

Tuttavia, questo giudice ritiene che dal testo della legge regionale n. 16/1997 non possa trarsi con sicurezza la volontà del legislatore sardo di ampliare l'elenco delle categorie di lavoratori svantaggiati al fine di consentire un maggiore accesso ai benefici contributivi di cui alla legge 381/1991, art. 4, comma 3.

Vi sono invece elementi per ritenere che la Regione autonoma della Sardegna non abbia inteso esercitare la potestà legislativa integrativa che pur le competerebbe, ma si sia limitata a dettare norme meramente attuative della disciplina nazionale.

Valga osservare quanto segue.

L'art. 9 della legge n. 381/1991 rimette alle regioni il potere di emanare le norme di attuazione.

A tal fine, prevede che siano le regioni ad istituire l'albo regionale delle cooperative sociali e determinare le modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari, nonché con le attività di formazione professionale e di sviluppo della occupazione.



Lo stesso art. 9 cit. dispone che le regioni adottino convenzioni-tipo per i rapporti tra le cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche che operano nell'ambito della regione, prevedendo, in particolare, i requisiti di professionalità degli operatori e l'applicazione delle norme contrattuali vigenti e che emanino altresì norme volte alla promozione, al sostegno e allo sviluppo della cooperazione sociale, ponendo gli oneri derivanti dalle misure di sostegno disposte dalle regioni a carico delle ordinarie disponibilità delle regioni medesime.

In dichiarato raccordo con l'art. 9 cit., la legge regionale n. 16 del 1997 esordisce, all'art. 1 (rubricato "finalità"), affermando:

“La Regione autonoma della Sardegna, nell'ambito delle iniziative a favore della cooperazione e al fine di promuovere l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale delle persone svantaggiate, in attuazione della legge 8 novembre 1991, n. 381 (Disciplina delle cooperative sociali), garantendo altresì la piena attuazione del principio di parità tra uomo e donna:

- a) istituisce e regola l'Albo regionale delle cooperative sociali;*
- b) determina le modalità di raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari, assistenziali, educativi, nonché con le attività di formazione professionale e di sviluppo dell'occupazione;*
- c) fissa i criteri a cui debbono uniformarsi le convenzioni tra gli enti pubblici e le cooperative sociali ed i loro consorzi;*
- d) istituisce la Commissione regionale per la cooperazione sociale;*
- e) definisce le misure di promozione, sostegno e sviluppo della cooperazione sociale”.*

Quindi, lo stesso legislatore regionale dichiara di voler attuare (e non integrare) la legge n. 381 del 1991, individuando le stesse aree di intervento riservate dalla legge nazionale.

I settori in cui interviene sono cinque.

Il primo è quello della istituzione e regolamentazione dell'albo regionale delle cooperative sociali (titolo I, artt. da 2 a 6).

L'iscrizione a detto albo, precisa l'art. 2, comma 3, della l.r. n. 16/1997, *“costituisce condizione per l'accesso alle convenzioni e per l'ottenimento delle agevolazioni previste dalla presente legge”.*

Il secondo è quello del raccordo con l'attività dei servizi socio-sanitari, assistenziali, educativi, nonché con le attività di formazione professionale e di sviluppo dell'occupazione (titolo II, artt. da 7 a 9).

Il terzo, collegato con il secondo, riguarda la fissazione dei criteri per la stipula delle convenzioni tra gli enti pubblici e le cooperative sociali ed i loro consorzi (titolo III, artt.



da 10 a 15).

Il quarto riguarda l'istituzione della Commissione regionale per la cooperazione sociale (titolo V, artt. 25 e 26).

Il quinto, non meno importante degli altri, riguarda le misure di incentivazione (titolo IV, artt. da 16 a 24), con la previsione di contributi per l'avviamento ed il consolidamento delle cooperative (art. 17) e per l'acquisto o la realizzazione di particolari attrezzature e strumenti specificamente finalizzati a favorire l'attività lavorativa dei soci o dei dipendenti portatori di handicap (art. 18); contributi per promuovere la sperimentazione di nuove metodologie di intervento sociale attraverso l'avvio di nuovi servizi o l'introduzione di innovazioni nell'erogazione di servizi già in atto (art. 20); contributi per i consorzi di cooperative sociali (art. 21); contributi in favore degli enti locali *“che intendano sottoscrivere quote di capitale sociale in qualità di soci sovventori ai sensi dell'art. 4 della legge 31 gennaio 1992, n. 59 e dell'art. 2 della legge n. 381”* (art. 22).

Ma soprattutto, per quanto qui di interesse, sono stati previsti, per le cooperative sociali cd. di tipo b, qual è l'opponente, contributi *“in conto occupazione per ciascun socio lavoratore nella misura massima del 50 per cento della retribuzione prevista dal contratto collettivo nazionale di categoria; tale misura è elevata fino all'80 per cento per ciascun socio appartenente alle categorie di persone svantaggiate di cui all'art. 4 della legge n. 381 del 1991”*, erogabili per un periodo non superiore a 24 mesi e non cumulabili, nello stesso periodo, con analoghi contributi previsti da altre leggi nazionali e regionali (art. 19).

L'art. 24 della legge n. 16 del 1997 si inserisce proprio nel titolo IV dedicato alle misure di incentivazione, stabilendo (si riporta il testo originario):

“1. Rientrano fra i beneficiari degli interventi della presente legge tutti i soggetti o categorie di persone ricompresi dall'art. 4 della legge n. 381 del 1991, come sotto specificati:

- a) invalidi fisici, psichici e sensoriali;*
- b) ex degenti di istituti psichiatrici e soggetti in trattamento psichiatrico;*
- c) tossicodipendenti e alcolisti che abbiano in corso un programma di recupero concordato con i competenti servizi socio-assistenziali;*
- d) detenuti ammessi al lavoro, dimessi dal carcere, soggetti già sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile e ammessi alle misure alternative alla detenzione;*
- e) soggetti appartenenti a categorie socialmente emarginate o a rischio di emarginazione;*
- f) minori in età lavorativa in situazione di difficoltà familiare;*



g) soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio come rientranti tra le categorie svantaggiate”.

Soltanto la legge regionale n. 3 del 5 marzo 2008 ha aggiunto all’art. 24 i commi da g bis a g quinquies:

“g bis) donne capofamiglia disoccupate/inoccupate;

g ter) persone che si trovano nelle fasce di povertà più intense;

g quater) lavoratori disabili di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 68 del 1999;

g quinquies) altre persone in stato o a rischio di emarginazione sociale segnalate dagli enti locali e appartenenti alle categorie di lavoratori svantaggiati e di lavoratori disabili di cui alle lettere f) e g) del primo paragrafo dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione europea, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione”.

L’incipit dell’art. 24 cit. sembra voler nel limitare la portata del suo contenuto ai soli fini *“degli interventi della presente legge”*, tra i quali non rientra la materia degli sgravi contributivi, regolati dall’art. 4, commi 3 e 3 bis, della legge n. 381/1991.

7.3. Tuttavia non si può escludere, come d’altronde già ritenuto dallo stesso Tribunale di Cagliari in passato, e poi dalla locale Corte d’appello, che l’elenco di persone svantaggiate contenuto all’art. 24 della legge regionale n. 16/1997 possa essere considerato utile anche per l’accesso ai benefici contributivi di cui si discute.

Il decreto assessoriale 30 giugno 2016, n. 1296-1 (*L.R. 13 novembre 1998, n. 31, art. 8 e s.m.i. - Atto di indirizzo interpretativo della definizione di documentazione amministrativa utile ai fini della dimostrazione della condizione di soggetto svantaggiato ai sensi dell'art. 24, L.R. 22 aprile 1997, n. 16*), allegato al ricorso introduttivo, nella sezione intitolata *“Requisiti per il contributo in conto occupazione previsto dall'art. 19, L.R. 16/97 a favore dei lavoratori svantaggiati impiegati dalla cooperative sociali di tipo "B"”*, mette in stretta relazione il contributo in conto occupazione previsto dall'art. 19 l.r. 16/97 a favore dei lavoratori svantaggiati con l’elenco contenuto all’art. 24, precisando: *“Va brevemente premesso che l'articolo in esame prevede che "alle cooperative che svolgono l'attività di cui all'articolo 1, lettera b), della legge n. 381 del 1991 è concesso un contributo in conto occupazione per ciascun socio lavoratore nella misura massima del 50 per cento della retribuzione prevista dal contratto collettivo nazionale di categoria; tale misura è elevata fino all'80 per cento per ciascun socio appartenente alle categorie di persone svantaggiate di cui all'articolo 4 della legge n. 381 del 1991". Come già chiarito anche nella precedente Circolare di questo Assessorato Prot. 1800/16, la qualifica di*



lavoratore svantaggiato spetta al lavoratore la cui situazione soggettiva sia riconducibile alle tipologie previste dall'art. 24 della L.R. 16/97, più ampie rispetto a quelle indicate dalla normativa nazionale, art. 4, L. 381/91. Pertanto, si pone il problema di coordinare questo principio con il contributo in esame, erogato anch'esso da questo Assessorato. Si ritiene che la cooperativa sociale di tipo B potrà accedere al contributo regionale relativo al proprio dipendente svantaggiato, come identificato ai sensi del citato art. 24, a condizione che il medesimo risulti come tale dalla certificazione UNILAV e che dunque benefici dello sgravio previdenziale e assistenziale totale (art. 3, comma 3, L. 381/91). Ciò in quanto oramai -sebbene la prassi INPS sia di segno opposto- tutta la giurisprudenza reperita in materia riconosce il diritto delle cooperative sociali alla fruizione dello sgravio totale per i lavoratori svantaggiati individuati dalla normativa regionale e dunque tale attestazione costituisce sufficiente requisito di attendibilità in merito alla effettiva riconducibilità del lavoratore svantaggiato ad una delle numerosissime ipotesi contemplate -anche per relationem- dall'art. 24”.

Dunque l'Amministrazione sarda ha adottato un indirizzo interpretativo (non vincolante per questo giudice in quanto contenuto in un atto avente valore di documento organizzativo interno) secondo cui intanto i contributi di cui all'art. 19 l.r. 16/1997 possono essere concessi, in quanto il lavoratore rientri nell'elenco di cui all'art. 24 della stessa legge ed al tempo stesso goda degli sgravi contributivi previsti dalla legge statale n. 381/1991, art. 4 (nel decreto si riporta erroneamente l'art. 3).

8. Sui presupposti per il rinvio pregiudiziale.

La questione presenta gravi difficoltà interpretative (perché, se da un lato, la lettera della legge regionale n. 16/1997 sembrerebbe escludere che il suo art. 24 sia applicabile ai fini degli sgravi contributivi di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 381/1991, in senso difforme si è pronunciato due volte il Tribunale di Cagliari ed una volta la Corte d'appello, e così pure l'Amministrazione sarda, seppur con una circolare emessa a distanza di anni dall'emanazione della norma) ed è anche nuova, nel senso che non si rinvencono pronunce della Corte di Cassazione che la affrontino nei profili evidenziati.

Senz'altro la disciplina di legge regionale sarda (l.r. 16/1997) è assai diversa nei contenuti dalla legge della regione del Friuli Venezia Giulia, su cui la Cassazione ha avuto modo di esprimere la propria interpretazione in due occasioni (con le sentenze citate n. 5472 del 2005 e n. 10506 del 2012).

La definizione (almeno parziale) della controversia presuppone la necessaria risoluzione della questione sopra illustrata, apprezzabile esclusivamente in punto di diritto.

Inoltre, il problema interpretativo è tale da potersi ripetere in numerosi casi giudiziari,



considerata la diffusione del fenomeno delle cooperative sociali di tipo b) e la vastissima platea di lavoratori suscettibili di rientrare nell'elencazione contenuta all'art. 24 della l.r. n. 16/1997 (come dimostra l'elevato numero di lavoratori interessati dall'accertamento dell'Inps in questa causa).

Attualmente, per quanto consta, pendono davanti a questo tribunale anche altre cause in cui la stessa questione è posta, una iscritta al n. 1857/2016 r.a.c.l., del valore di euro 253.639,44, per sgravi rivendicati contro l'Inps da una cooperativa sociale per l'occupazione di lavoratori svantaggiati secondo la definizione di svantaggio ricavabile dalla normativa regionale sarda, l'altra iscritta al n. 1948/2023 r.a.c.l., con richiesta di accertamento negativo del credito rivendicato dall'Inps verso altra cooperativa sociale, per un valore che supera complessivamente i 900.000,00 euro, all'esito di un accertamento condotto nell'ambito di un progetto ispettivo straordinario, approvato dalla Direzione Centrale Entrate dell'Inps, Area Vigilanza Ispettiva su proposta della Direzione Regionale Sardegna, avente ad oggetto proprio la verifica dell'esonero contributivo di cui all'art. 4, comma 3, della legge 381/1991 previsto per le cooperative sociali di tipo B.

L'Inps infatti non ha conformato il proprio indirizzo interpretativo ai precedenti giurisprudenziali di merito sopra citati (di ciò ne ha dato conto all'udienza del 24 gennaio 2024 anche la difesa dell'istituto) e pertanto in futuro potrà continuare a negare gli sgravi contributivi sui quali invece le cooperative sociali potrebbero fare affidamento, in base alle sentenze del Tribunale di Cagliari e della locale Corte d'appello più volte menzionate e alle circolari dell'Amministrazione sarda, con conseguente nuovo contenzioso.

L'intervento di c.d. nomofilachia preventiva della Corte di Cassazione si rende inoltre quanto mai opportuno, ad avviso di questo giudice, considerata la necessità di assicurare uniformità interpretativa in un settore di primario rilievo, apprezzato anche a livello costituzionale, qual è quello della cooperazione con fini di utilità sociale (artt. 41 e 45 cost.), intrecciato a quello previdenziale.

Occorre quindi procedere al rinvio pregiudiziale degli atti alla Suprema Corte di Cassazione, alla quale la presente ordinanza deve essere immediatamente trasmessa (con comunicazione alle parti).

Consegue altresì la necessità di sospendere il procedimento (non configurandosi peraltro, almeno allo stato, alcuna necessità di compiere atti urgenti, né attività istruttorie non dipendenti dalla soluzione della questione oggetto del rinvio pregiudiziale), sino alla determinazione da parte della Suprema Corte ed alla successiva restituzione degli atti.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l'art. 363-*bis* c.p.c.,



1. dispone il rinvio pregiudiziale degli atti - per la risoluzione della questione di diritto illustrata in motivazione - alla Suprema Corte di Cassazione;

2. sospende il procedimento sino alla restituzione degli atti da parte della Suprema Corte, successivamente alla definizione della questione;

3. manda alla Cancelleria per l'immediata trasmissione della presente ordinanza e degli atti del fascicolo processuale alla Suprema Corte di Cassazione, per le comunicazioni alle parti e per gli ulteriori consequenziali adempimenti.

Cagliari, 26 gennaio 2024.

Il Giudice

dott. Riccardo Ponticelli

