

SENT. 1340/2011
RACL. 3766/2006
CRON. 10026



Segue udienza del 19-5-2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale di Cagliari, sezione lavoro, nella persona del dott. Angelo Lucio Caredda ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Ex art. 281 sexies c.p.c. nelle causa in materia previdenziale iscritta al n. 3766 di r.a.c.l. dell'anno 2006, promossa da:

San Lorenzo Cooperativa Sociale a r.l., elettivamente domiciliata in Carbonia, via Veneto n. 23, nello studio dell'avv. Maria Cristina Siotto, che la rappresenta e difende in virtù di delega a margine del ricorso introduttivo

RICORRENTE

CONTRO

I.N.P.S., Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliato in Cagliari, viale Regina Margherita n. 1, nello studio legale dell'Istituto, rappresentato e difeso dall'avvocatura dell'Istituto in forza di procura generale alle liti.

RESISTENTE

E CONTRO

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliato in Cagliari, viale Trento n. 69, nell'Ufficio Legale dell'Ente, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Camba e Sandra Trincas in virtù di procura speciale a margine della memoria di costituzione.

RESISTENTE

MOTIVI DELLA DECISIONE

La domanda proposta è formulata sulla base di elementi non univoci, che richiedono la sua preliminare interpretazione: vengono formalmente impugnati quattro verbali d'accertamento ispettivo INPS, effettuati contestualmente il 16-2-2006 e riguardanti le quattro posizioni assicurative della società, di cui si chiede nelle conclusioni l'annullamento. Sempre nelle conclusioni, però, si chiede

d'introduzione dei fatti nel processo che è analogo a quello del procedimento per ingiunzione, che parte da un nucleo essenziale dei fatti, contenuto in questo caso nei verbali ispettivi, che è soggetto ad essere specificato con gli atti processuali, ma non sostanzialmente oltrepassato.

I verbali impugnati, tutti emessi nella data già detta, sono relativi alle distinte posizioni assicurative:

1. 1706860291: servizi di custodia e parcheggi
2. 1706599355: servizi con realizzazione e gestione spazi verdi
3. 1706638753: edilizia
4. 1705328529: falegnameria

Essi sono formulati in modo sostanzialmente analogo, iniziando col delimitare il proprio oggetto, circoscritto all'accertamento del rispetto delle norme della l. 381/1991. Tutti negano il diritto ad usufruire degli sgravi per il periodo dall'origine (1998) al 2-II-1999, data d'iscrizione della cooperativa nell'Albo Regionale delle cooperative sociali di tipo B, proprio a causa della mancata iscrizione. Di seguito rilevano che le certificazioni provenienti dai Comuni sulla qualità di "persona svantaggiata" dei lavoratori assunti non sono regolari, in quanto i Comuni avrebbero competenza unicamente per certificare il "disagio familiare dei minori". In conseguenza di ciò, separatamente per ciascuna posizione assicurativa, elaborano i conteggi dei contributi in recupero, predisponendo una serie di prospetti allegati. L'esame di questi ultimi mette in evidenza che le posizioni contestate vengono indicate in modo complessivo per mese e per anno, con la formulazione "indicati dalla COOP (documentazione non idonea)", ove il termine "indicati dalla coop", in assenza di ulteriori precisazioni nel verbale, deve essere inteso come riferito proprio alle certificazioni rilasciate dai Comuni e disattese dagli ispettori. Sono inoltre allegati ai verbali dei prospetti analitici in cui i lavoratori non sono indicati per nome, ma per numero di matricola, con a fianco di ciascuno il tipo di certificazione rinvenuto sulla condizione di "svantaggio". Non viene però in alcun modo precisato se il certificato sia o no ritenuto attendibile e non si distingue, tra i certificati di provenienza da vari Comuni, se gli stessi riguardino o no minori con situazioni con disagio familiare, per cui non è possibile sapere quanti e quali siano stati ritenuti inidonei a comprovare la condizione di svantaggio.

A questo contenuto del verbale si saldano gli atti introduttivi del giudizio, che esaminano la portata della legge statale e della normativa regionale e la possibilità per i Comuni di attestare la qualità di persona svantaggiata.

Da tutto ciò discende che la materia in contestazione, devoluta a questo Giudice, è limitata alla spettanza degli sgravi per il periodo di mancata iscrizione all'albo regionale e ai profili interpretativi di cui si è accennato, mentre non viene devoluto l'esame delle singole posizioni lavorative, che non sono neppure enucleabili dagli atti, né la sussistenza, per ciascuno, dell'esistenza della condizione di svantaggio o la valutazione sulla congruità della certificazione.

MANCATA ISCRIZIONE ALL'ALBO DELLE COOPERATIVE

In corso di causa è stato riconosciuto alla ricorrente l'inserimento tra le cooperative

- 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."...

La portata della norma è stata inoltre ampliata, con disposizione non applicabile alla fattispecie "ratione temporis", dall'Art. 8 33° comma L.R. 3/2008, il quale dispone: "Dopo, la lettera g) dell'art. 24 della legge regionale 22 aprile 1997, n. 16 (norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale), sono inserite le seguenti:

"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'art. 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'art. 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. La condizione di persona svantaggiata risulta da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione; è fatto salvo il diritto alla riservatezza."

Le parti concordano nell'affermare che i lavoratori (e le certificazioni) in contestazione rientrano nella previsione della lettera e) dell'art. 24 L.R. 16-1997: la circostanza pertanto (di cui non vi è traccia nei verbali d'accertamento) non è in contestazione. Il problema pertanto è stabilire se la norma di legge statale preveda una disposizione tassativa, quanto ad indicazione delle tipologie di persone svantaggiate, come sostiene l'INPS, o essa vada invece intesa in senso non tassativo e collegata all'esercizio della potestà legislativa regionale, come afferma la ricorrente.

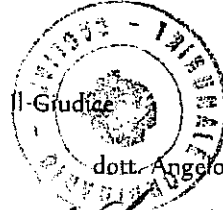
Questo Giudice ritiene di non doversi discostare dal principio affermato da Cass. Sez. I n. 5472-2005, secondo il quale l'elencazione non è tassativa, ma soggetta a possibili ampliamenti non necessariamente di fonte statale e la regione ha potestà legislativa integrativa in materia, per cui è possibile per la norma regionale individuare categorie di persone svantaggiate non espressamente previste dall'art. 4 l. 381-1991. Le argomentazioni della pronuncia, cui si fa rinvio, sono anche la risposta alle eccezioni dell'INPS in materia di ambito della potestà legislativa regionale e sull'esistenza di una potestà integrativa della legislazione regionale in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale (art. 5, lett. B Statuto Sardo).

P. Q. M.

Definitivamente pronunciando, accoglie nei limiti di cui in premessa la domanda attrice e dichiara che l'INPS non ha diritto di pretendere i contributi e sanzioni oggetti dei verbali del 16-2-2006.

Compensa per intero tra le parti le spese del giudizio.

Cagliari, 19-5-2011



dott. Angelo Lucio Caredda

Il Cancelliere

Depositato in cancelleria oggi, 19-5-11 Il Cancelliere



Si deve pertanto ritenere legittima la previsione di una categoria di persone "svantaggiate" costituita dai soggetti appartenenti a "categorie socialmente emarginate o a rischio di emarginazione."

CERTIFICAZIONE RILASCIATA DAI COMUNI

I verbali d'accertamento negano l'efficacia delle certificazioni rilasciate dai Comuni unicamente perché fanno espressa applicazione di una circolare del Ministero del Lavoro che individua per ciascun tipo di svantaggio il soggetto che sarebbe legittimato a rilasciare la relativa certificazione. Proprio tale circolare limita la possibilità di rilascio per i Comuni alla materia del "disagio familiare dei minori".

L'affermazione è collegata all'interpretazione tassativa data ai casi d'esenzione, per cui una volta ampliata la categoria ai casi previsti dalla legge regionale, la stessa viene automaticamente a cadere. In ogni caso, nei confronti di quest'assunto vanno fatte due osservazioni:

1. Nel prevedere in modo rigido che solo specifiche amministrazioni possano specifici tipi di certificazioni la circolare introduce, lei sì, un limite non previsto dalla legge, che, vista l'ampiezza del concetto di persona svantaggiata, parla genericamente di "pubblica amministrazione".
2. La stessa previsione di una "certificazione" da parte della circolare è altro requisito non richiesto dalla legge, che prevede soltanto che lo stato di persona svantaggiata debba "risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione".

Non è pertanto elemento previsto dalla legge che la condizione di svantaggio sia attestata in modo insindacabile da altra amministrazione, ma solo che la sua esistenza debba essere desumibile da documentazione proveniente da una pubblica amministrazione; ulteriore corollario è che tale condizione e documentazione, se ritenuta inattendibile, fosse comunque sindacabile da parte degli ispettori, che invece non hanno compiuto alcuna verifica al riguardo. Non vi sono pertanto preclusioni a che i Comuni possano rilasciare documentazione da cui possa risultare, anche come semplice constatazione di fatti, una condizione di "svantaggio" in quanto "categoria socialmente emarginata o a rischio emarginazione".

La domanda d'accertamento negativo, come sopra interpretata, va pertanto accolta e si deve dichiarare che l'INPS non ha diritto di pretendere le somme per contributi o sanzioni derivanti dai verbali dedotti in giudizio. Dall'accoglimento della domanda principale, deriva il non dover pronunciare sulla subordinata nei confronti della Regione.

Le spese vanno interamente compensate nei confronti dell'INPS, in considerazione della natura particolarmente controversa delle questioni. Stessa sorte nei confronti della Regione Autonoma della Sardegna, dato che non è ben chiaro quale sia la tesi sostenuta in diritto dalla Regione nella memoria ma la stessa pare contrastare con quella assunta dalla stessa Regione nel corso dell'attività amministrativa da parte degli uffici.

sociali aventi diritto ad usufruire dei benefici (codice autorizzazione 5V) con decorrenza dal 1-2008, retrodatando perciò la decorrenza inizialmente individuata nel 2-11-1999. Sul punto è pertanto cessata la materia del contendere.

PORTATA DELLA NORMATIVA STATALE E REGIONALE

L'accertamento ha origine dalla contestazione dell'Istituto previdenziale sulla possibilità d'inserire tra le persone "svantaggiate", ai fini del godimenti delle agevolazioni contributive, i soggetti individuati come tali dalla legge regionale n. 16/1997, che ha esteso i casi previsti dalla legge n. 381/1991.

Le disposizioni in esame prevedono:

Art. 4. l. 381-1991

Persone svantaggiate

1. Nelle cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ((si considerano 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.")) Si considerano inoltre persone svantaggiate 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.

2. Le persone svantaggiate di cui al comma 1 devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa. La condizione di persona svantaggiata deve risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione, fatto salvo il diritto alla riservatezza.

(omissis...).

"Art. 24 L.R. 16/1997. Beneficiari degli interventi :

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

anche l'accertamento del "rigoroso rispetto delle formalità di legge e, in particolare, la precisa applicazione della l. 381-1991 e l.r. 16/97", oltre a domandare, in via subordinata, l'accertamento della responsabilità civile della Regione Autonoma della Sardegna e la condanna della stessa a "manlevare" la ricorrente dal pagamento delle sanzioni e contributi contemplati dai verbali impugnati.

La richiesta d'annullamento dei verbali ispettivi si deve ritenere inammissibile, poiché ciò non è conforme ai principi che regolano la giurisdizione ordinaria, che in via normale regola in modo completo il rapporto giuridico sottoposto al suo esame e solo nei casi specificamente previsti assume invece carattere "impugnatorio", finalizzato quindi non a disciplinare compiutamente un rapporto, ma ad eliminare un atto che, nell'ambito del rapporto stesso, è destinato a regolarne solo uno degli aspetti. Di regola una tutela impugnatoria è prevista nei casi in cui la cognizione del giudice ordinario non sia piena e non possa estendersi a parti della disciplina del rapporto riservate alla valutazione discrezionale di una delle parti, preclusa alla cognizione del Giudice, ma questa non è la situazione attuale, in cui non è prevista alcuna possibilità autonoma d'impugnazione del verbale d'accertamento e la cognizione del giudice è piena e completa, se rapportata alle normali posizioni sostanziali alla base delle vicende derivanti da un verbale d'accertamento ispettivo.

Queste non sono altro, nella fattispecie, che la pretesa contributiva dell'INPS. Rispetto ad essa la cognizione del giudice, come detto, è completa ed il provvedimento che verrà adottato in grado di tutelare integralmente le pretese della parte. In questa situazione, diventa superflua, oltre a non essere specificamente prevista, qualsiasi richiesta di tutela in relazione alle fasi intermedie del procedimento, poiché il Giudice ha il potere di prescindere integralmente dal procedimento stesso e sostituirsi integralmente all'Ente richiedente nell'individuare fondamento e limiti della sua pretesa (cfr. Cass. Sez. L n. 2804-2003).

Si pone comunque un problema d'interpretazione della volontà processuale espressa dalla parte, poiché la richiesta d'accertamento del rispetto delle norme richiamate e la subordinata nei confronti della Regione Autonoma della Sardegna, portano a concludere che la cooperativa ricorrente abbia inteso introdurre nel giudizio anche il tema dell'inesistenza sostanziale della pretesa contributiva dell'INPS e che, di conseguenza, sia stata proposta anche una domanda di "accertamento negativo" della stessa.

Questo è l'unico oggetto ipotizzabile di questa parte del giudizio, in relazione al quale è anche ipotizzabile un interesse attuale alla lite: la disposizione speciale contenuta nell'art. 24, 3° comma D.Lgs. 46-1999 in materia di pretesa contributiva degli enti previdenziali, nel prevedere espressamente la possibilità di una controversia proposta "in prevenzione", ne fa discendere l'effetto preclusivo per l'iscrizione a ruolo del credito.

Così qualificata la domanda, si pone un problema di delimitazione della materia devoluta alla cognizione del Giudice, che tenga conto delle particolarità con cui è stato introdotto il giudizio, in cui gli scritti difensivi di entrambe le parti fanno riferimento ai verbali d'accertamento impugnati ed al loro contenuto, che ne costituisce l'antecedente logico. Si realizza in questo modo un sistema