

RECUPERO DELL'INPS DELLE AGEVOLAZIONI SUI CFL

L'INPS, con messaggio numero 984 dell'11 gennaio 2005, ha annunciato l'invio di una lettera alle aziende che avevano fruito di agevolazioni contributive per contratti di formazione e lavoro per importi superiori a 250 mila euro, con la quale intende intraprendere il recupero delle somme concesse a titolo di sgravio contributivo per le assunzioni effettuate con questa tipologia di contratto tra il novembre '95 ed il maggio 2001, oltre agli interessi "variabili e composti", calcolati sulla base di tassi di riferimento elaborati dalla Commissione europea.

Tale recupero contributivo, che, secondo stime del Ministero del Lavoro, potrebbe interessare oltre un milione di CFL avviati nel periodo in esame, prende le mosse dalla decisione della Commissione Europea dell'11 maggio 1999. La Commissione, nell'esaminare il regime degli aiuti concessi all'Italia per gli interventi a favore dell'occupazione, ha individuato i criteri che rendono compatibili con gli ordinamenti comunitari in materia di aiuti di Stato, le agevolazioni contributive per l'assunzione di lavoratori con CFL, effettuate ai sensi delle leggi n. 863/1984, n. 407/1990, n. 169/1991, n. 451/1994 e n. 196/1997.

Tali criteri subordinano la legittimità degli aiuti di importo superiore al 25% (misura considerata di carattere generale) al sussistere di una delle seguenti condizioni, oggettive e soggettive, in capo al lavoratore:

- giovani di età inferiore ai 25 anni o fino a 29 anni compiuti se laureati;
- stato di disoccupazione di lunga durata (persone che siano senza lavoro da almeno un anno);
- lavoratori inoccupati o disoccupati a condizione che l'assunzione sia finalizzata alla creazione di nuovi posti di lavoro nell'impresa beneficiaria.

Conseguentemente, la Commissione ha dichiarato incompatibili con le norme del mercato comune in materia di aiuti di Stato i benefici contributivi non rispondenti ai criteri sopra esposti, imponendo allo Stato italiano il recupero dei benefici illegittimamente concessi sin dal novembre 1995.

Il Governo ha proposto ricorso alla Corte di Giustizia europea contro la decisione della Commissione la quale, con sentenza del 7 marzo 2002, *causa C-310/99*, rigettando il ricorso, confermava integralmente la decisione impugnata, ivi inclusa la parte riguardante il recupero delle agevolazioni contributive fruite per le assunzioni con CFL non in linea con i criteri fissati dalla Commissione e, pertanto, incompatibili con il diritto comunitario ex art. 87 Tr. CE.

Nello stesso mese di marzo 2002, la Commissione, considerato che lo Stato italiano non si era ancora conformata alla decisione del 1999, poi confermata dalla citata sentenza della Corte di Giustizia, ha proposto ricorso alla stessa Corte, al fine di far dichiarare la Repubblica Italiana inadempiente, stante la violazione degli obblighi ad essa imposti dalla decisione e dal Trattato CE.

Con la sentenza del 1 aprile 2004, *C-99/02*, la Corte di Giustizia ha condannato lo Stato italiano per non aver applicato le misure prescritte, venendo meno agli obblighi contenuti negli artt. 3 e 4, accertando che l'Italia non aveva ancora proceduto al recupero delle somme né aveva predisposto una pianificazione in tal senso.

Applicabilità della legislazione europea nell'ordinamento italiano

Prima di analizzare la procedura di recupero adottata dall'INPS, appare opportuno esaminare brevemente l'efficacia della normativa comunitaria nel nostro ordinamento e la sua applicabilità quando si pone in contrasto con specifiche norme nazionali.

L'articolo 11 della nostra Costituzione prevede che l'Italia limiti la propria sovranità in funzione dell'adesione alle organizzazioni internazionali che hanno come fine quello di assicurare la pace e la giustizia tra gli Stati.

La legislazione della Comunità europea, emanata in conformità con le procedure del Trattato CE, è, quindi, direttamente applicabile in Italia.

Anche i tribunali nazionali riconoscono la piena efficacia della normativa comunitaria nell'ordinamento italiano ed applicano le sentenze della Corte di giustizia europea (CGE), emanate in materia di aiuti di Stato in conformità alle previsioni dell'art. 88 (ex art. 93) del Trattato.

Particolari problemi sorgono, però, relativamente all'applicazione del principio della "non retroattività", al fine di non ledere il diritto del cittadino alla certezza del norma.

A tal proposito, la stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha più volte precisato che non possa escludersi, da parte del beneficiario di un aiuto illegittimamente concesso, di dimostrare che "circostanze eccezionali" lo abbiano portato a confidare nella regolarità di quell'aiuto e che, pertanto, abbia facoltà di opporsi alla sua ripetizione.

In tale ipotesi, è cura del giudice nazionale la valutazione delle circostanze specifiche, eventualmente dopo aver proposto alla Corte le questioni pregiudiziali di interpretazione.

L'imprenditore che ha usufruito dei contributi può, dunque, avvalersi del principio del "legittimo affidamento" per aver applicato "in buona fede" una norma dello Stato che autorizzava il godimento di taluni benefici.

In tal senso, il legittimo affidamento del cittadino ha fondamento nel principio della certezza del diritto.

A rafforzare questa tesi è anche intervenuta la Corte Costituzionale, particolarmente attenta alla tutela del cittadino relativamente al legittimo affidamento alla legge dello Stato.

Inoltre, particolarmente discussa in giurisprudenza, è la questione legata all'immediata applicabilità delle decisioni della Commissione europea, nella considerazione che tali atti, diversamente dai regolamenti, potrebbero non rivestire le connotazioni di provvedimento normativo, ma semplicemente quelle di "direttiva" emanata da un organo amministrativo comunitario.

E', quindi, importante capire se tali decisioni necessitano, per esplicare pienamente i loro effetti, di un recepimento nel sistema giuridico degli Stati membri ovvero se sono da considerarsi immediatamente efficaci.

A tal proposito, un primo orientamento giurisprudenziale riteneva necessaria l'adozione d un idoneo strumento legislativo interno per dare efficacia alle decisioni comunitarie che dichiaravano una determinata legge non conforme ai dettati dell'Unione europea¹.

¹ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 30 del 24.01.89.

Tuttavia, recentemente la stessa Sezione del Consiglio di Stato ha radicalmente modificato tale orientamento, ritenendo immediatamente applicabili le decisioni della Commissione europea senza un'ulteriore modifica legislativa da parte dello Stato membro².

Al fine di considerare tali decisioni pienamente e direttamente efficaci, è importante, però, che gli atti possiedano i connotati di "normazione compiuta immediatamente applicabile dal giudice interno", così come previsto dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 170 del 5.06.84 e n. 113 del 19.04.85.

A tal proposito, la Suprema Corte³ ha riassunto come segue i requisiti essenziali che le disposizioni comunitarie devono contenere affinché esse possano essere direttamente applicabili, anche se in contrasto con norme nazionali dichiarate incompatibili:

1. le norme comunitarie devono stabilire un obbligo sufficientemente chiaro e preciso nei confronti degli Stati membri;
2. siffatto obbligo deve risultare incondizionato;
3. le norme non devono prevedere o presupporre un potere discrezionale degli Stati membri quanto alle modalità di attuazione o di esecuzione dell'obbligo dalle stesse poste.

Alle decisioni comunitarie viene, quindi, attribuito il pieno potere di incidere immediatamente e pienamente nell'ordinamento italiano, purché le stesse presentino tutti i requisiti necessari per identificarle come atto normativo compiuto e direttamente applicabile, senza dover ricorrere all'emanazione da parte dello Stato membro di apposite norme di recepimento e/o di attuazione.

L'attività di recupero dell'INPS

Quanto sin ad ora esposto pone, nel caso che ci occupa, il primo dubbio di legittimità della procedura adottata dall'INPS per recuperare gli sgravi fruiti sulle assunzioni effettuate con contratto di formazione e lavoro.

Infatti, l'art. 3 della più volte citata decisione della Commissione europea stabilisce che l'Italia debba adottare *"tutti i provvedimenti necessari per*

² Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 465 del 29.01.02 e sentenza n. 4658 del 16.08.02; v. anche TAR Lazio, sentenza n. 166 del 11.01.05.

³ Corte di Cassazione, sentenza n. 17564 del 10.12.02.

recuperare presso i beneficiari gli aiuti che non soddisfano le condizioni di cui gli articoli 1 e 2 già illegittimamente concessi". La Commissione stabilisce, inoltre, che il recupero deve avvenire *"conformemente alle procedure di diritto interno"*.

Dalla lettura della decisione, quindi, si evince che il recupero dei benefici già concessi debba avvenire sulla base di appositi provvedimenti che l'Italia avrebbe dovuto emanare in conformità alle procedure contemplate nell'ordinamento nazionale. Ciò si imporrebbe per rendere efficace il dettato della Commissione, stante l'indeterminatezza delle modalità di recupero e l'espresso rinvio alle norme di diritto interno.

La decisione, pertanto, limitatamente alla parte in cui prevede il recupero degli sgravi illegittimi, potrebbe non contenere tutti i requisiti essenziali, precedentemente esaminati, per la sua immediata e diretta applicazione.

A questo deve aggiungersi che l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, pur avendo natura giuridica di ente pubblico previdenziale, non può considerarsi organo dello Stato o sua Amministrazione e, pertanto, non è legittimato, in assenza di una specifica normativa, ad adottare quei provvedimenti necessari per il recupero degli sgravi illegittimi, che la Commissione pone ad esclusivo carico dell'Italia e, quindi, dei suoi organi costituzionalmente preposti.

La richiesta dell'INPS, tra l'altro, per la forma adottata, per il contenuto assolutamente generico e per la carenza di motivazioni, non è riconducibile ad alcuna delle ordinarie procedure che l'Istituto può adottare secondo le vigenti normative.

Nel messaggio n. 984 dell'INPS, infine, si fa genericamente presente che avverso la richiesta di pagamento, è possibile per i datori di lavoro presentare ricorso amministrativo nei termini e con le modalità previste dalla normativa vigente, oppure adire l'autorità giudiziaria competente.

Tuttavia, nella lettera indirizzata dall'INPS ai datori di lavoro non vi è alcun cenno relativamente all'autorità competente a ricevere il ricorso, né alle modalità ed ai termini, presupposti essenziali affinché tale lettera possa considerarsi "atto" idoneo alla richiesta di rimborso.

Alla luce di quanto affermato, quindi, la richiesta di recupero dell'INPS appare illegittima, trattandosi di un atto adottato con procedure assolutamente inconsuete, non disciplinato e non discendente da specifici provvedimenti normativi.

Relativamente alla quantificazione delle somme richieste inoltre, deve osservarsi che l'INPS, nella determinazione dell'ammontare del beneficio indebito, si è limitato a calcolare le differenze contributive su tutti i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro sulla base di quanto denunciato dalle aziende nel periodo di riferimento (novembre '95 - maggio 2001) con il modello DM 10/2, senza escludere dal recupero le riduzioni contributive riferibili a quei lavoratori in possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi compatibili con le norme comunitarie.

Infine, va rilevato che l'azione intrapresa dall'INPS non tiene in alcun conto i termini di prescrizione dei contributi previdenziali che il comma 9 dell'art. 3 della legge 335/1995 fissa in cinque anni, in assenza di denuncia del lavoratore.

Nel caso in esame, è del tutto evidente che, non essendo intervenuti atti idonei ad interrompere il decorso del termine prescrizionale, i contributi riferiti al periodo dal novembre 1995 fino al gennaio 2000 devono intendersi prescritti.

La richiesta dell'INPS relativa a tali mesi è, pertanto, da ritenersi assolutamente illegittima.

Va da ultimo sottolineato che, con il messaggio n. 7476 del 1 marzo 2005, il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza dell'INPS, ha evidenziato che le procedure avviate dall'Istituto non sono state supportate da un riscontro completo di quei requisiti individuali che consentono di determinare con esattezza gli sgravi eccedenti il limite fissato dalla Commissione Ue.

Il CIV, quindi, insinuando gravi dubbi sulla legittimità delle richieste formulate dall'Istituto previdenziale ed ipotizzando un lungo ed incerto contenzioso, ha esortato il Governo ad impegnarsi in una azione nei confronti della Commissione europea al fine di operare un intervento idoneo a sospendere le procedure di recupero, anche in nome del principio della certezza del diritto cui si è ispirato il comportamento delle imprese.

Conclusioni

Alla luce di quanto sino ad ora argomentato, è possibile concludere che l'azione di recupero avviata dall'INPS con il messaggio 984 del 11 gennaio 2005 e concernente i benefici contributivi spettanti per i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro nel periodo dal novembre 1995 al maggio 2001, è da considerarsi illegittima per i seguenti motivi:

- I benefici contributivi previsti dalla L.863/1984 e successive modifiche ed integrazioni, sono stati fruiti dai datori di lavoro interessati sulla base di specifiche normative nazionali, alle quali i beneficiari si sono strettamente attenuti, anche nella quantificazione del costo del lavoro (legittimo affidamento). L'inaspettato recupero di tali contributi lederebbe, quindi, il fondamentale principio della certezza del diritto.
- La richiesta è stata avviata dall'Istituto previdenziale in totale assenza di una specifica normativa immediatamente e direttamente applicabile che definisca in dettaglio le modalità da seguire per il recupero ed i limiti a cui conformarsi;
- La procedura adottata non appare conforme alle ordinarie azioni di recupero contributivo disciplinate dalla vigente normativa;
- La lettera inviata, non facendo riferimento ai singoli lavoratori interessati, è assolutamente generica e carente di specifiche motivazioni. Inoltre, nella comunicazione in esame, non si riscontrano gli elementi essenziali per consentire un tempestivo ed efficace ricorso in sede amministrativa o giudiziaria, impedendo o rendendo particolarmente difficile, l'esercizio alla difesa, costituzionalmente garantito;
- L'Istituto previdenziale, nella quantificazione delle somme richieste, non tiene conto delle riduzioni contributive riferite ai lavoratori in possesso dei requisiti definiti conformi alle norme comunitarie in materia di aiuti di stato, operando un generale ed indiscriminato recupero di tutti i contributi calcolati per i lavoratori assunti con contratto di formazione nel periodo interessato, limitando questa prima fase alle sole aziende di medie e grandi dimensioni, che hanno avuto benefici maggiori ai 250 mila euro.

- I contributi riferiti al quinquennio antecedente la data della richiesta devono considerarsi prescritti, ai sensi della L.335/1995.

Infine, con l'auspicio che la vicenda venga presto definita in sede comunitaria sulla base di un idoneo intervento del Governo italiano, i soggetti interessati all'azione di recupero delle agevolazioni, potranno far valere le motivazioni precedentemente riassunte esclusivamente in sede contenziosa (amministrativa o giudiziaria).