

Tar Lazio
Decreto 14 marzo 2021, n. 1604
Tar Lazio 9 aprile 2021

**Francesco Paolo Bello
e Luca Failla**
Deloitte Legal

Contribuzione Sud e somministrazione: fine della vicenda giudiziaria dopo il revirement Inps

Con decreto n. 1604 del 14 marzo 2021 e pubblicato il 15 marzo scorso il TAR Lazio aveva sospeso in via cautelare gli effetti del messaggio INPS n. 72/2021 e degli atti conseguenti (essenzialmente la circolare n. 33 del 22 febbraio 2021, nella parte in cui l'Istituto Previdenziale aveva escluso dal riconoscimento del beneficio contributivo c.d. "Decontribuzione Sud" le agenzie di somministrazione con sede legale o unità operativa al di fuori delle cc.dd. "aree svantaggiate" che somministrano lavoratori agli utilizzatori del Mezzogiorno. La sospensione era stata prevista sino all'udienza fissata per la conferma della misura cautelare, tenutasi il 9 aprile scorso.

Il ricorso era stato presentato Adecco Italia S.p.a. nei confronti dell'INPS e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ed era volto a ottenere l'annullamento dei predetti provvedimenti poiché contenente - a detta della ricorrente - un'interpretazione errata della norma.

Il fatto

La vicenda traeva origine dalle disposizioni contenute nell'art. 27 del D.L. n. 104/2020 (cd. Decreto Agosto), convertito con modificazioni dalla L. n. 126/2020, con cui il Legislatore ha previsto un esonero dal versamento dei contributi previdenziali pari al 30% dei contributi complessivamente previsti, dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020, in favore dei datori di lavoro privati con riferimento ai propri dipendenti aventi sede di lavoro nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Molise, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Più specificamente l'art. 27 del Decreto Agosto prevedeva che «*al fine di contenere gli effetti straordinari sull'occupazione determinati dall'epidemia da COVID-19*

Dichiarata l'estinzione del giudizio per cessata materia del contendere in quanto il messaggio n. 1361/2021 dell'Inps è integralmente satisfattivo dei motivi di ricorso proposti da Adecco Italia sull'applicazione dello sgravio contributivo anche alle Agenzie di somministrazione con sede al Nord quando somministrano lavoratori nei confronti di utilizzatori nel Mezzogiorno e sul computo, con riferimento a ciascun utilizzatore, della soglia di aiuti de minimis innalzata dal Temporary Framework a 1.800.000,00 euro

in aree caratterizzate da gravi situazioni di disagio socio-economico e di garantire la tutela dei livelli occupazionali, ai datori di lavoro privati, con esclusione del settore agricolo e dei contratti di lavoro domestico, è riconosciuto con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente, la cui sede di lavoro sia situata in regioni che nel 2018 presentavano un prodotto interno lordo pro capite inferiore al 75 per cento della media EU27 o comunque compreso tra il 75 per cento e il 90 per cento, e un tasso di occupazione inferiore alla media nazionale [i.e. Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, ndr], un esonero dal versamento dei contributi pari al 30 per cento dei complessivi contributi previdenziali dovuti dai medesimi, con esclusione dei premi e dei contributi spettanti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (...) l'agevolazione è concessa dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020, previa autorizzazione della Commissione europea, nel rispetto delle condizioni del Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (Comunicazione CE 19 marzo 2020 C (2020) 1863)».

La norma si proponeva quindi (i) di contenere gli effetti economici prodotti dalla pandemia di Covid-19 sulle imprese private in aree già caratterizzate da gravi situazioni di disagio socio-economico e (ii) di garantire la tutela dei livelli occupazionali. Tale agevolazione veniva successivamente estesa alla Legge di Bilancio 2021 (L. n. 178/2020) fino al 31 dicembre

2029 con una riduzione progressiva nel tempo del beneficio.

Il messaggio n. 72/2021 dell'Inps

È in tal quadro che l'INPS, con il messaggio n. 72/2021, nel punto 2 relativo alla somministrazione di lavoro, aveva escluso il riconoscimento del beneficio *de quo* in tutti i casi in cui il lavoratore in somministrazione fosse «*formalmente incardinato presso un'Agenzia di somministrazione situata in una regione diversa da quelle ammesse ad usufruire dello sgravio, in quanto, ai fini del legittimo riconoscimento della decontribuzione, rileva la sede di lavoro del datore di lavoro e non dell'utilizzatore*».

L'INPS è pervenuta a tale conclusione in quanto ha ritenuto che, nell'ambito della somministrazione di manodopera, fosse la qualifica formale di datore di lavoro rivestita dall'Agenzia di somministrazione, anziché la qualifica sostanziale rivestita invece dalla Società utilizzatrice, quella richiesta dalla previsione normativa in oggetto ai fini del riconoscimento dei benefici contributivi.

L'Amministrazione si è così arrestata ad una lettura meramente formalistica del rapporto che lega Agenzia di somministrazione, utilizzatore e lavoratore, senza considerare il fatto che tale rapporto, formalmente bilaterale (somministratore-lavoratore), sia in realtà 'triangolare' quanto alla sua sostanza ed ai suoi effetti (somministratore-utilizzatore-lavoratore); tant'è che – per espressa previsione normativa – tutti i relativi oneri retributivi e previdenziali gravano non sul somministratore bensì sull'utilizzatore, l'unico chiamato per legge a sostenerli in concreto (sulla base del disposto dell'art. 33, comma 2, D.Lgs. 81/2015), residuando in capo al primo soltanto l'atto del loro materiale versamento.

Difatti l'art. 33 comma 2 D.Lgs. 81/2015 afferma chiaramente che «*Con il contratto di somministrazione di lavoro l'utilizzatore assume l'obbligo di comunicare al somministratore il trattamento economico e normativo applicabile ai lavoratori suoi dipendenti che svolgono le medesime mansioni dei lavoratori da somministrare e a rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questo effettivamente sostenuti in favore dei lavoratori*».

Dunque è smentito dalla stessa lettera della legge che «*gli obblighi derivanti dallo svolgimento del rapporto, tra i quali gli adempimenti retributivi e previdenziali, gravano sull'Agenzia che effettua l'assunzione*»

come sostenuto invece dall'INPS con il messaggio n. 72/2021.

Conseguenze dell'interpretazione Inps

Tale interpretazione avrebbe quindi condotto ad un esito contrario allo spirito della norma sotto vari profili.

Qualora infatti il medesimo utilizzatore operante nel Mezzogiorno – l'unico vero e corretto beneficiario della c.d. "Decontribuzione Sud" – disponesse contestualmente di due lavoratori, somministrati rispettivamente da una Agenzia di somministrazione del Nord e da una Agenzia di somministrazione situata nel Mezzogiorno, in un caso questi sarebbe stato tenuto a rimborsare il 100% degli oneri contributivi e nell'altro – senza alcuna logica – soltanto il 70% del totale.

Con l'effetto che l'Impresa utilizzatrice del Sud che si fosse fatta somministrare il personale da una Agenzia di somministrazione del Nord, ritrovandosi ingiustificatamente al di fuori dal perimetro applicativo dello sgravio contributivo si sarebbe vista costretta ad optare, onde poter beneficiare dell'agevolazione, i) per l'assunzione 'diretta' del personale oppure ii) per la somministrazione dei lavoratori esclusivamente da parte delle Agenzie di somministrazione collocate nel Mezzogiorno, con conseguente discriminazione senza alcun fondamento razionale delle Agenzie di somministrazione ubicate al Nord.

L'interpretazione fornita dall'INPS finiva tuttavia anche per creare una disparità di trattamento tra utilizzatori. Difatti, seguendo l'interpretazione originariamente assunta dall'INPS, lo sgravio contributivo sarebbe dovuto essere accordato ad una Agenzia di somministrazione con sede nel Mezzogiorno che somministrasse il proprio lavoratore in una regione del Nord.

Tutto ciò in quanto il lavoratore sarebbe stato "formalmente" incardinato presso un'agenzia del lavoro con sede nel Mezzogiorno (i.e. in "area svantaggiata"), salvo poi prestare la propria attività lavorativa in Lombardia o in Veneto, presso un'Azienda che – solo per il fatto di vedersi somministrare un lavoratore dal Sud Italia – avrebbe goduto di una riduzione del 30% dei contributi versati a differenza di molte altre aziende utilizzatrici del Mezzogiorno che non si sarebbero viste riconosciute il medesimo beneficio solo per il fatto di ricevere un lavoratore somministrato dal Nord Italia.

La circolare n. 33/2021 dell'Inps

L'INPS aveva poi reiterato tale interpretazione con la successiva circolare n. 33 del 22 febbraio 2021 prevedendo inoltre che gli sgravi - possibili sino alla soglia prevista dal cd. Temporary Framework (Comunicazione della Commissione europea C(2020) 1863 final, del 19 marzo 2020, recante un "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19"), che prevede un importo di 1.800.000,00 euro come maggior soglia per gli aiuti *de minimis* - fossero da computarsi non in capo a ciascuna impresa utilizzatrice bensì in capo alle agenzie di somministrazione, anche qui in contraddizione con il disposto di previsioni di legge precedenti e comunque finendo per depotenziare integralmente il favore previsto dalla norma per gli utilizzatori.

I motivi del ricorso proposto da Adecco Italia

In tal quadro era stato proposto ricorso da Adecco Italia avverso i citati provvedimenti INPS in quanto l'interpretazione dell'INPS era stata ritenuta in prima battuta in netto contrasto con la *ratio legis*, perché volta a creare una disparità di trattamento tanto tra le Agenzie di somministrazione quanto tra gli utilizzatori, finendo per favorire soggetti che, sulla base della *ratio legis*, non avrebbero dovuto fruire degli sgravi.

Più in particolare tale interpretazione avrebbe - come detto - creato un vantaggio competitivo ingiustificato in capo alle Agenzie di somministrazione con sede al Sud, con violazione dei principi di parità di trattamento e non discriminazione previsti sia a livello costituzionale (art. 3) che dalla Legge quadro sul procedimento amministrativo (Legge 241/1990) e avrebbero finito per favorire utilizzatori con sede al Nord, in contrasto diretto con lo spirito della norma.

Gli atti gravati avrebbero poi inciso direttamente ed immediatamente sugli interessi legittimi dei destinatari, in quanto aventi sia il messaggio che la successiva circolare avevano una indubbia rilevanza esterna e non erano meramente volti a dare indicazioni ai soli uffici interni dell'Amministrazione: peraltro i beneficiari non avevano alcun onere di richiedere il rilascio di provvedimento di concessione dello sgravio, in virtù proprio della natura automatica dello sgravio, di cui avrebbero fruito automaticamente semplicemente segnalando negli Uniemens i lavoratori che avrebbero beneficiato dello sgravio stesso.

Il revirement dell'Inps

A seguito tuttavia della proposizione del ricorso - a cui aveva aderito anche l'associazione nazionale di categoria, Assolavoro, ed un'altra importante agenzia di somministrazione operante sul mercato italiano, ossia Manpower, e dell'accoglimento della richiesta di sospensione sino alla Camera di Consiglio del 9 aprile 2021, l'INPS con proprio messaggio n. 1361 del 31 marzo 2021 (in *Guida al Lavoro* n. 17/2021) ha autonomamente corretto la propria interpretazione, prevedendo che:

- › lo sgravio contributivo sia applicabile anche alle Agenzie di somministrazione con sede al Nord quando somministrino lavoratori nei confronti di utilizzatori nel Mezzogiorno;
- › la soglia degli aiuti *de minimis* innalzata dal Temporary Framework a 1.800.000,00 euro dovesse essere computata con riferimento a ciascun utilizzatore.

Osservazioni conclusive

Tale interpretazione si mostra in linea con il quadro regolatorio e normativo attualmente applicabile, che prevede come tutti gli oneri contributivi e previdenziali gravino in ultima analisi sull'impresa utilizzatrice (che li sostiene e li versa all'agenzia di somministrazione) mentre l'agenzia di somministrazione si pone come mero tramite tra l'utilizzatore e l'INPS con riferimento al versamento dei contributi previdenziali. Con conseguente applicazione in capo a ciascun utilizzatore anche della maggior soglia di 1,8 milioni di euro prevista dal Temporary Framework per gli aiuti *de minimis*.

A seguito quindi dell'adozione da parte dell'INPS del citato messaggio n. 1361 del 31 marzo 2021, all'udienza del 9 aprile 2021 le parti hanno poi congiuntamente richiesto che fosse dichiarata l'estinzione del giudizio per cessata materia del contendere, essendo l'adozione del predetto messaggio n. 1361 INPS integralmente soddisfattiva dei motivi di ricorso proposti da Adecco.

Si chiude quindi, in maniera consensuale, una vicenda che avrebbe rischiato di determinare gravi disparità di trattamento all'interno del settore della somministrazione e di tradire in ultima analisi le finalità profonde della misura della Decontribuzione Sud. ●