

# Cumulo di sgravi contributivi a favore dei datori di lavoro agricoli

Silvano Imbriaci *Avvocato in Firenze*

*Un nuovo intervento della Corte di Cassazione sulla cumulabilità tra i vari benefici a favore dei datori di lavoro operanti in zone svantaggiate e del Mezzogiorno*

**Cass., sez. lav., 14 agosto 2008, n. 21692**

**Contributi assicurativi - Fiscalizzazione oneri sociali - Art. 44 comma 1 del DI 30 settembre 2003, n. 269 (conv. in legge n. 326/2003) - Incumulabilità del beneficio previsto dall'art. 1, DI 30 dicembre 1987, n. 536 con le agevolazioni previste dall'art. 9 legge 11 marzo 1988, n. 67 - Questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 comma 1 del DI n. 269/2003 in relazione all'art. 6 paragr. 1 Cedu (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali) e all'art. 117, comma 1, Cost. - Inammissibilità**

È irrilevante e quindi inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, del DI 30 settembre 2003, n. 269 (conv. in legge n. 326/2003), a mente del quale l'art. 9, comma 6, della legge 11 marzo 1988 n. 67 e successive modifiche ed integrazioni, deve essere interpretato nel senso che le agevolazioni di cui al comma 5 della stessa norma non sono cumulabili con i benefici di cui al comma 1 dell'art. 14 della legge 1° marzo 1986, n. 64 e successive modificazioni e al comma 6 dell'art. 1 del DI 30 dicembre 1987, n. 536 e successive modifiche ed integrazioni. Infatti l'eventuale caducazione della disposizione interpretativa di cui all'art. 44, comma 1, del DI n. 269/2003 non influenzerebbe concretamente l'interpretazione delle norme rilevanti ai fini della decisione della causa.

La questione del cumulo degli sgravi in agricoltura, previsti da norme di diversa estrazione a favore dei datori di lavoro operanti in zone svantaggiate e del Mezzogiorno, sembrava ormai definitivamente superata dopo l'intervento dell'art. 44, comma 1, del

DI n. 269/1994 (norma che aveva espressamente sancito l'incumulabilità tra i vari benefici) e soprattutto dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 7 luglio 2006, n. 274 (cfr. msg. Inps 19 luglio 2006, n. 20480) che aveva dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità di detta disposizione, ritenuta di interpretazione autentica e comunque chiarificatrice di un precetto già individuabile attraverso l'interpretazione delle norme che avevano previsto l'applicazione di tali sgravi.

Tuttavia, la Cassazione è stata di nuovo sollecitata a prendere posizione sulla questione della prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 44 cit., in ordine soprattutto al contenuto dell'art. 117, comma 1, della Costituzione e dell'art. 6 paragr. 1 della Cedu (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali). La Corte Costituzionale, infatti, ha avuto modo di precisare (sentenze n. 348 e n. 349/2007) che le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo assumono il valore di fonti integratrici del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117 comma 1, che prevede che la potestà legislativa sia esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Dal momento che dalla norma europea si evince un generale divieto di emanare norme in sede civile aventi valore ed effetti retroattivi, incidenti sui processi in corso, diventa necessario, secondo le parti interessate, valutare la ammissibilità e rilevanza della questione di compatibilità dell'art. 44 cit. alla luce di questi principi generali come enucleati dalla stessa Corte Costituzionale.

## Il quadro normativo

Per meglio comprendere il senso della risposta della Cassazione a questa nuova sollecitazione è necessario ricostruire schematicamente il quadro normativo sul quale si muove la decisione in commento (quadro normativo la cui non facile lettura è sicuramente corresponsabile di una perdurante fatica interpretativa, evidentemente non ancora giunta al termine, nonostante l'autorevolezza degli interventi nel tempo succedutisi).

**Art. 14, comma 1, della legge 1° marzo 1986, n. 64, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 5,**

**del Dl 30 dicembre 1987, n. 536 (convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 48)** in materia di fiscalizzazione, concede alle imprese agricole operanti nei territori di cui al Dpr n. 218/1978 (imprese del Mezzogiorno), una particolare riduzione (60%) dei contributi previdenziali ed assistenziali per il personale dipendente così come determinati dalle disposizioni vigenti per le assicurazioni obbligatorie. Il **comma 6 dello stesso art. 1 del Dl n. 536/1987** prevede inoltre, a favore dei datori di lavoro nel settore agricolo, una riduzione del contributo previsto dall'art. 31, comma 1, della legge n. 41/1986 (fiscalizzazione del contributo di malattia per il finanziamento del Ssn), per ogni dipendente, con la precisazione che da tale riduzione rimangono esclusi i datori di lavoro del settore agricolo operanti nei territori di cui al Dpr n. 218/1978. Il comma 6 sarà poi ridisegnato dal **Dl n. 18/1991 (art. 1)**, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/1991, con l'introduzione di alcuni specifici contributi secondo determinate percentuali

Successivamente l'**art. 9, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67** indica una misura ridotta (20% nella fase iniziale) degli oneri contributivi per i dipendenti di datori di lavoro agricoli nei territori montani individuati ex art. 9, Dpr n. 601/1973. Tale riduzione riguarda anche, in diversa misura, i datori di lavoro operanti nelle zone agricole svantaggiate ex legge n. 948/1977 (art. 15) e, fino alla nuova redazione della norma ex art. 11 della legge n. 537/1993, i datori di lavoro operanti nelle zone agricole svantaggiate comprese nei territori di cui al citato Dpr n. 218/1978. Il **comma 6** della stessa norma prevede espressamente che per i calcoli delle agevolazioni di cui al comma 5 non si tiene conto delle fiscalizzazioni di cui al Dl 30 dicembre 1987, n. 536. Su detto art. 9 è poi intervenuto, a dettare modifiche sulle aliquote di sgravio, l'**art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537** (per la determinazione per il triennio 2006/2008 delle agevolazioni contributive in parola si veda l'art. 1 del Dl 10 gennaio 2006, n. 2). Da ultimo l'**art. 44 del Dl 30 settembre 2003, n. 269 (conv. con modifiche in legge n. 326/2003)** stabilisce che l'art. 9, comma 6, della legge 11 marzo 1988 n. 67 e successive modifiche ed integrazioni, deve essere interpretato nel senso che le agevolazioni di cui al comma 5, della stessa norma non sono cumulabili: A) con i benefici di cui al comma 1 dell'art. 14 della legge 1° marzo 1986, n. 64 e successive modificazioni; B) con i benefici di cui al comma 6 dell'art. 1 del Dl 30 dicembre 1987, n. 536 e successive modifiche ed integrazioni.

Si possono quindi individuare nuclei diversi di benefici che riguardano diversi soggetti la cui distinzione non risulta, peraltro, del tutto agevole.

1) Agevolazioni previste dal 1987 per i datori di lavoro del settore agricolo operanti nei territori del Mezzogiorno e consistenti nella *riduzione percentuale* (60%) dell'importo della contribuzione piena (art. 1, comma 5, Dl n. 536/1987).

2) Agevolazioni previste dal 1987 per i datori di lavoro del settore agricolo in genere consistente nella indicazione di una *riduzione in misura fissa*, con esclusione dei datori di lavoro del settore agricolo operanti nei territori del Mezzogiorno (art. 1, comma 6, Dl n. 536/1987). Il successivo Dl n. 18/1981 sostituirà tale beneficio con un esonero parziale o totale di alcune aliquote contributive (cfr. circ. Inps n. 26/1991).

3) Agevolazioni previste dal 1988 per i datori di lavoro agricolo sugli oneri per i lavoratori occupati nei territori montani, consistenti in un *pagamento di una percentuale* di contribuzione sulla misura piena (all'inizio 20%, destinata poi ad aumentare). Le stesse agevolazioni sono previste, anche se in misura ridotta, per i datori di lavoro agricolo operanti nelle zone agricole svantaggiate delimitate ex art. 15, legge n. 984/1977 (art. 9, comma 5, legge n. 67/1988).

### **L'interpretazione consolidata e il nuovo intervento della Cassazione**

L'operazione condotta dalla nuova sentenza della Cassazione, in un ritorno al cuore del problema, è consistita nella verifica della possibile cumulabilità di detti sgravi contributivi anche ed indipendentemente dall'intervento chiarificatore della legge di «interpretazione autentica» (che a questo punto non ha nemmeno rilievo così definire) di cui all'art. 44 del Dl n. 269/2003. Sotto questo profilo, la Cassazione ha proceduto in modo non molto diverso rispetto a quanto aveva fatto la Corte Costituzionale nel 2006, riprendendo anche in parte le argomentazioni di cui alla giurisprudenza precedente.

Vi era stato infatti un notevole contenzioso riguardante, in sintesi, la possibilità di cumulare i vari benefici contributivi previsti dalla normativa che si è tentato di sintetizzare, ed in particolare quelli indicati dall'art. 1 del Dl n. 536/1987 con quelli indicati dalla legge n. 67/1988.

Da una parte l'ente previdenziale negava la possibilità di una tale sovrapposizione, così interpretando il comma 6 dell'art. 9 della legge n. 67/1988: la riduzione delle aliquote per i territori montani, per le zone svantaggiate e per le zone agricole svantaggiate del mezzogiorno doveva ritenersi incompatibile con le riduzioni per la fiscalizzazione di cui ai commi 5 e 6 del Dl n. 536/1987, che quindi non potevano essere applicate in presenza

## IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Riferimento normativo	Tipo di agevolazione	Beneficiari
<i>Art. 14, comma 1, legge 1° marzo 1986, n. 64, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 5, DI 30 dicembre 1987, n. 536 (convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 48)</i>	Riduzione del 60% dei contributi previdenziali ed assistenziali per il personale dipendente	Datori di lavoro agricoli operanti nei territori di cui all'art. 1 Tu approvato con Dpr 6 marzo 1978, n. 218
<i>Art. 1, comma 6, DI 30 dicembre 1987, n. 536 (convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 48)</i>	Riduzione sul contributo di cui all'art. 31, comma 1, legge 28 febbraio 1986, n. 41 (fiscalizzazione contributo di malattia)	Datori di lavoro del settore agricolo, con esclusione di coloro che operano nei territori di cui all'art. 1 del Dpr n. 218/1978
<i>Art. 9, comma 5, legge 11 marzo 1988, n. 67 (come sostituito dall'art. 11 legge 24 dicembre 1993, n. 537)</i>	Fissazione in misura ridotta dei contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali per il personale dipendente, sulla quota a carico del datore di lavoro (con esclusione dei lavoratori occupati in violazione delle norme sul collocamento)	Datori di lavoro agricolo operanti: a) nei territori montani (art. 9, Dpr n. 601/1973); b) nelle zone agricole svantaggiate delimitate ai sensi dell'art. 15, legge n. 984/1977
<i>Art. 9, comma 6, legge 11 marzo 1988, n. 67</i>	Per i calcoli delle agevolazioni di cui al comma 5 non si tiene conto delle fiscalizzazioni di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 1 del DI n. 536/1987	
<i>Art. 44, DI 30 settembre 2003 n. 269 (conv. con modifiche in legge n. 326/2003)</i>	Divieto di cumulo tra le agevolazioni di cui al comma 5, art. 9, legge n. 67/1988 e i benefici di cui al comma 1, art. 14, legge n. 64/1986 e al comma, 6 art. 1, DI n. 536/1987	

delle riduzioni delle aliquote (vedi circolare Inps n. 160 del 18 luglio 1988).

Sul versante opposto, le imprese ed aziende agricole ritenevano cumulabili i due benefici, e questa posizione avevano sostenuto in giudizio fino ad ottenerne conferma con la sentenza della Corte di Cassazione del 27 ottobre 2000, n. 14227, secondo la quale i due tipi di agevolazioni dovevano essere valutati in modo diverso. Nel primo caso, infatti, era stata introdotta una fiscalizzazione degli oneri sociali per tutti i datori di lavoro del settore agricolo operanti nei territori del mezzogiorno; nel secondo, invece, l'intervento era rivolto alla riduzione di contributi dovuti dai datori di lavoro operanti nei territori montani e nelle zone svantaggiate. Sotto tale profilo diventava quindi irrilevante il disposto di cui al comma 6 dell'art. 9 della legge n. 67/1988 (per i calcoli delle agevolazioni previste per le aziende operanti nei territori montani e nelle zone agricole svantaggiate non si tiene conto delle fiscalizzazioni previste dal DI n. 536/1987), in quanto tale norma, lungi dal porre un divieto, in realtà indicava un criterio di calcolo: lo sgravio contributivo doveva essere operato sull'aliquota piena e non già defiscalizzata, con ciò, implicitamente, ammettendosi il cumulo tra i due benefici. La sentenza della Cassazione aveva dato la stura ad un notevole contenzioso, da parte delle

aziende agricole che, avendo versato la contribuzione in misura piena, «intimorite» dall'atteggiamento di chiusura dell'Inps (vedi la circolare citata), ne chiedevano il rimborso per la parte oggetto delle agevolazioni di cui trattasi.

È stata questa una delle cause che probabilmente ha indotto il legislatore ad un intervento chiarificatore, oggetto della disposizione poi sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale. La norma in questione (art. 44 del DI n. 269/2003 come modificata dalla legge di conversione n. 326/2003), inserita - è bene ricordarlo - in un contesto normativo sostanzialmente rivolto alla riduzione della spesa pubblica, ha interpretato autenticamente l'ipotesi esclusiva di cui all'art 9, comma 6, della legge n. 67/1988, nel senso di negare il cumulo tra le agevolazioni previste dal comma 5 dello stesso articolo con i benefici previsti dall'art. 14 della legge n. 64/1986 e comma 6 dell'art. 1 del DI n. 536/1987. La norma è stata salvata dalla Corte Costituzionale (sentenza 7 luglio 2006, n. 274; cfr. msg. Inps 19 luglio 2006, n. 20480) che ha ritenuto legittimo l'intervento normativo del 2003, inteso come necessario superamento di uno stato di incertezza interpretativa attuato facendo emergere, e rendendo chiaro, un precetto normativo già presente nella normativa precedente al 2003.

Come abbiamo accennato, la Cassazione del 2008 torna al nocciolo della questione, volutamente quasi omettendo i riferimenti alla norma di interpretazione autentica ed al successivo intervento della Corte Costituzionale, e spiegando per quali motivi la cumulabilità tra i due benefici è impedita per effetto dello stesso apparato normativo. In sintesi:

a) le agevolazioni contributive in questione sono motivate dallo scopo di compensare la minore redditività di attività svolte in zone meno favorevoli sia dal punto di vista naturale sia se valutate nel contesto socio-economico;

b) le agevolazioni per i datori di lavoro agricoli operanti in zone svantaggiate sono certamente speciali rispetto alle agevolazioni previste per i datori di lavoro agricolo *in genere*;

c) il beneficio previsto dalla legge n. 67/1988 è realizzato mediante l'indicazione di una percentuale di contributi da pagare: per questo il comma 6 dell'art. 9 della legge n. 67/1988 impedisce l'applicabilità di sgravi diversi (segnatamente quelli di cui al Dl n. 536/1987) basati su meccanismi di *riduzioni sulla contribuzione in misura piena*;

d) le previsioni di cui alla legge n. 67/1988 sono assorbenti rispetto agli sgravi previsti da leggi precedenti in quanto prevedono complessivamente,

per i soggetti che in astratto potrebbero usufruire di entrambe le agevolazioni, un esborso contributivo nettamente inferiore;

e) l'intervento del Dl n. 18/1991, ad integrare le disposizioni di cui al comma 6 dell'art. 1, Dl n. 536/1987, non sposta i termini della questione, dal momento che, nonostante sia cambiato il meccanismo di calcolo degli sgravi, resta di fondo la netta incompatibilità con il meccanismo di sgravio previsto nel 1988 per le aziende delle zone montane e svantaggiate.

Ecco perché la Cassazione conclude (e, sembra quasi volerlo auspicare, definitivamente), nel senso di ritenere irrilevante le ulteriori questioni di costituzionalità sollevate, ed evita di esaminarle nella loro fondatezza. L'esito di un eventuale accoglimento della questione (la caducazione della disposizione interpretativa di cui all'art. 44 cit.) non avrebbe alcun rilievo sulla disciplina degli sgravi per le zone agricole come interpretata ed interpretabile alla luce del dettato normativo, sul quale - ricorda la Cassazione - la discrezionalità del legislatore è sovrana nell'accordare o escludere il cumulo tra benefici astrattamente applicabili a datori di lavoro operanti in zone montane e/o in zone agricole svantaggiate.

## Recupero contributi trattenuti per calamità naturale

INPS - CIRCOLARE 14 OTTOBRE 2008, N. 91

**Oggetto:** Ripresa recupero dei contributi a carico del dipendente indebitamente sospesi a seguito di calamità naturali.

**Sommario:** Recupero nei limiti del quinto dello stipendio.

Con *circolare n. 65 del 23 marzo 2007* erano state fornite disposizioni in merito al recupero dei contributi sospesi da parte di soggetti non destinatari delle ordinanze di protezione civile a seguito dell'emanazione della legge n. 290/2006.

Con successivo *messaggio n. 8870 del 5.4.2007*, limitatamente al punto 4 della circolare, era stato disposto il differimento del termine di pagamento al 31.12.2007, sul presupposto che non fosse manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Molise nella causa contro l'Inpdap.

Considerato che con sent. n. 325/2008 la Corte Costituzionale ha giudicato inammissibili o infondate le varie questioni di legittimità costituzionale della norma di interpretazione autentica contenuta nella legge n. 290/2006 sollevate dal Tar Molise, i datori di lavoro - in qualità di soggetti responsabili del versamento contributivo - devono provvedere alla restituzione della sola quota a carico dipendente, con il primo pagamento utile successivo alla data di emanazione del presente messaggio.

Il recupero può avvenire in unica soluzione o, su istanza di parte, rateizzando il debito nel rispetto del limite del quinto dello stipendio, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del Dpr 5 gennaio 1950, n. 180.

Ai soggetti interessati dalla restituzione dei contributi sospesi - cioè dipendenti da datori di lavoro che non sono beneficiari della sospensione contributiva perché appartenenti al pubblico impiego, al settore bancario o assicurativo o che hanno sede operativa al di fuori dei territori calamitati - non si applicano le rateazioni previste dai singoli eventi.

Infatti, la legge n. 290/2006 non concede rateazioni per i soggetti che non sono legittimi fruitori e, di conseguenza, per la restituzione delle somme indebitamente sospese, l'unica possibilità di recupero resta quella prevista dal citato Dpr n. 180/1950, cioè nel numero di rate che si ottiene mantenendo il recupero mensile nel limite del quinto dello stipendio.

Per particolari esigenze di comprovata necessità, i dirigenti delle strutture interessate potranno concordare dilazioni anche più ampie.