



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

sezione controversie di lavoro e di previdenza ed assistenza composta dai magistrati:

dott.ssa Mariavittoria Papa

Presidente

dott.ssa Maria Gallo

Consigliere rel.

dott.ssa Nicoletta Giammarino

Consigliere

nella camera di consiglio seguita all'udienza del 4.7.2022 ha pronunciato in grado di appello la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n.254/2019 del ruolo generale previdenza

T R A

INPS in persona del legale rapp.te , rapp.to e dif.so dall'avv. LUCA CUZZUPOLI giusta procura generale alle liti con il quale è elett.te dom.to in Napoli Via De Gasperi n. 55 ;

Appellante

E

D'ALESSANDRO RAFFAELE rapp.to e dif.so dagli avv.ti VALERIO ROMANO e MARCO SOZIO presso i quali è elett.te dom.to giusta procura in calce alla memoria di appello ;

Appellato

Svolgimento del processo

Con ricorso depositato telematicamente il 5.2.2019 l'INPS ha proposto appello nei confronti di D'Alessandro Raffaele ed ha impugnato la sentenza n.4657/2018 con la quale il Tribunale di Napoli Nord in accoglimento della domanda di parte , ha dichiarato l'illegittimità della ripetizione d'indebito- avente ad oggetto indennità di disoccupazione agricola anno 2007 e indennità di malattia anni 2007,2008 , 2009 e 2010 percepiti in relazione al rapporto di lavoro intrattenuto con l'azienda agricola DI CESARE NICOLA- disposta dall'INPS .

L'appellante Istituto ha contestato la statuizione di accoglimento insistendo , in via preliminare, sull'eccezione di decadenza già formulata in primo grado e , nel merito, ribadendo che , all'esito degli accertamenti ispettivi svolti nel 2011 presso l'azienda agricola DI CESARE NICOLA, tutti i rapporti di lavoro svolti alle dipendenze di quell'azienda erano stati annullati in quanto considerati fittizi. Ha concluso , dunque, per la riforma della sentenza impugnata con rigetto della domanda.

D'Alessandro Raffaele si è costituito in giudizio e , eccepita l'inammissibilità dell'appello, ha sostenuto la correttezza della statuizione ed ha concluso per il rigetto del gravame.

All'odierna udienza , sulla documentazione in atti, la causa è stata decisa come da dispositivo in calce .

Motivi della decisione

Preliminarmente, va superata l'eccezione di inammissibilità dell'appello in quanto l'atto risulta compiutamente articolato così da far comprendere sia le parti della sentenza impugnate che le modifiche auspiccate.

Nel merito, l'appello è fondato e va accolto , con riforma della sentenza impugnata .

Non possono , invero, condividersi le considerazioni del Tribunale in ordine all'illegittimità del recupero operato dall'INPS.

Assorbente per il Collegio , infatti , è l'eccezione di decadenza rispetto alla quale pertanto appaiono irrilevanti le considerazioni concernenti il merito del rapporto di lavoro e le conseguenze dell'accertamento istruttorio svolto in primo grado,

Risulta ,infatti, fondata l'eccezione di decadenza sollevata dalla difesa dell'Istituto e ribadita in questo grado .

Invero, l'art. 22, comma 1 del D.L. n. 7/70, convertito in legge n. 83 dell'11 marzo 1970, prevede che: *“contro i provvedimenti definitivi adottati in applicazione del presente decreto da cui derivi una lesione di diritti soggettivi, l'interessato può proporre azione giudiziaria davanti al pretore nel termine di 120 giorni dalla notifica o dal momento in cui ne abbia avuto conoscenza”*.

Il termine perentorio previsto dalla norma costituisce un termine di decadenza sostanziale per l'esercizio di un diritto, la cui inosservanza comporta l'estinzione del diritto per intervenuta decadenza, la quale può essere impedita solo dall'esercizio dell'azione e non è soggetta a sospensione ed interruzione. E, difatti, il tenore letterale della norma non lascia dubbi circa la qualificazione del termine, atteso che, secondo i principi generali, laddove un termine è imposto con onere di perentoria osservanza deve essere qualificato di decadenza anche in mancanza di una specifica definizione legislativa in tal senso.

Deve rilevarsi che l'imposizione di un termine di decadenza per l'esercizio dell'azione giudiziaria in siffatta materia trova la sua giustificazione nella tutela di interessi di ordine pubblico quali la garanzia di una più compiuta difesa dell'INPS nella immediatezza degli accertamenti amministrativi e la necessità che vengano garantite le esigenze di previsione di spesa nei bilanci dell'Istituto, cui fanno carico le prestazioni previdenziali conseguenti all'accertamento dello *status* di bracciante agricolo.

Ne consegue, peraltro, la rilevabilità d'ufficio della eccezione di decadenza.

La natura decadenziale del termine, poi, è stata espressamente riconosciuta dalla Corte di Cassazione che anche di recente ha stabilito che: *“In caso di avvenuta presentazione dei ricorsi amministrativi previsti dall’art. 11 del d.lgs. n. 375 del 1993 contro i provvedimenti di mancata iscrizione (totale o parziale) negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dagli elenchi medesimi, il termine di centoventi giorni per l’esercizio dell’azione giudiziaria, stabilito dall’art. 22 del d.l. n. 7 del 1970, decorre dalla definizione del procedimento amministrativo contenzioso, definizione che coincide con la data di notifica all’interessato del provvedimento conclusivo espresso, se adottato nei termini previsti dall’art. 11 citato, ovvero con la scadenza di questi stessi termini nel caso del loro inutile decorso, dovendosi equiparare l’inerzia della competente autorità a un provvedimento tacito di rigetto, conosciuto “ex lege” dall’interessato, al verificarsi della descritta evenienza”* (Cass. Civ, Sez. L., 16/01/2007, n. 813).

La Corte in motivazione ha specificato che: *“E’ noto che la giurisprudenza di questa Corte, con orientamento ormai consolidato, considera la disposizione in esame tuttora vigente ed afferma, altresì, che il termine di 120 giorni ha natura di decadenza sostanziale, così da non essere suscettibile di sanatoria L. n. 533 del 1973, ex art. 8 (fra tante, Cass. 1 ottobre 1997 n. 9595, 21 aprile 2001 n. 5942, 8 novembre 2003 n. 16803, 10 agosto 2004 n. 15460, 18 maggio 2005 n. 10393)”*. Questa interpretazione è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale (con sentenza n. 192 del 2005) non confliggente con i precetti degli artt. 3 e 38 Cost., in base al rilievo che la previsione degli indicati termini decadenziali, per contestare in sede giurisdizionale i provvedimenti di iscrizione o di mancata iscrizione dagli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, ovvero di cancellazione dagli elenchi suddetti, è giustificata dall’esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto, avuto riguardo al fatto che l’atto di iscrizione costituisce presupposto per l’accesso alle prestazioni previdenziali collegate al solo requisito assicurativo, quali l’indennità di malattia e di maternità, e titolo per l’accredito, in ciascun anno, dei contributi (corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi stessi).

Tutto ciò precisato in ordine alla natura del termine, resta da stabilire quale sia il momento a partire dal quale tale termine comincia a decorrere.

Occorre, infatti, distinguere l’ipotesi in cui si stato esperito preliminarmente il ricorso amministrativo da quella in cui, invece, il ricorrente abbia preferito adire direttamente l’Autorità Giudiziaria.

Nel caso in cui sia stato proposto ricorso amministrativo, viene in rilievo il procedimento disciplinato dall’art. 11 del D.LGS. n. 375/1993, il quale dispone che: *“1. Contro i provvedimenti adottati in materia di accertamento degli operai agricoli a tempo determinato ed indeterminato e dei partecipanti familiari e piccoli coloni e contro la non iscrizione è data facoltà agli interessati di proporre, entro il termine di trenta giorni, ricorso alla*

commissione provinciale per la manodopera agricola che decide entro novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto; 2. Contro le decisioni della commissione l'interessato ed il dirigente della competente sede dello Scau possono proporre, entro trenta giorni, ricorso alla commissione centrale preposta al predetto servizio (nota oggi, ex art. 9 sexies, comma 3, del convertito D.L. n. 510/96, la commissione centrale costituita quale organo dell'INPS) che decide entro novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto".

Pertanto, una volta presentato ricorso amministrativo alla Commissione Provinciale per la manodopera agricola nel termine di 30 giorni dalla notifica del provvedimento o dalla pubblicazione degli elenchi, il successivo termine di 120 giorni, di cui all'art. 22 del D.L. n. 7/1970, per adire l'autorità giudiziaria decorrerà o dalla comunicazione di un provvedimento espresso di segno negativo o dall'inutile decorso dei 90 giorni di cui al 1° comma dell'art. 11 D.LGS. n. 375/93. In tale ultimo caso, infatti, è la legge stessa a qualificare l'inerzia dell'amministrazione come silenzio-rigetto, equiparandolo al mancato accoglimento dell'istanza.

Nel caso in cui l'interessato impugni, poi, sempre in via amministrativa, la decisione a sé sfavorevole dinanzi alla Commissione Centrale entro il termine di 30 giorni, previsto dall'art. 11, comma 2 del D.LGS. n. 375/93, per la decorrenza del termine *de quo* occorrerà attendere, anche in questa successiva ed eventuale fase, il provvedimento dell'amministrazione o l'inutile decorso del termine di 90 giorni per il formarsi del silenzio-rigetto.

Sul punto, infatti, la Suprema Corte ha chiarito che: *"in tema di controversie concernenti i provvedimenti definitivi di iscrizione, non iscrizione o cancellazione nell'elenco nominativo degli operai agricoli non si applica - in ragione della specialità della materia, caratterizzata (come evidenziato da Corte cost. n. 192 del 2005) da peculiari esigenze di celerità della procedura di accertamento - la regola generale prevista dall'art. 47, quinto comma, del d.P.R. n. 639 del 1970, secondo la quale l'Istituto previdenziale ha l'obbligo di comunicare ai richiedenti il provvedimento adottato sulla domanda di prestazione corredato delle indicazioni sui gravami proponibili, sui termini e sugli organi competenti per l'impugnazione, nonché, più in generale, sui presupposti ed i termini per l'espletamento dell'azione giudiziaria, e nella cui mancanza non può operare la decadenza sostanziale prevista in caso di proposizione dell'azione giudiziaria oltre i termini di legge. Ne consegue che, nello specifico settore, il termine decadenziale di centoventi giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria decorre dalla notifica all'interessato del provvedimento conclusivo ove adottato nei termini previsti dall'art. 11 del d.lgs. n. 375 del 1993, ovvero dalla scadenza dei medesimi termini, previsti per la pronuncia della decisione, nel caso del loro inutile decorso, assumendo l'inerzia dell'autorità*

amministrativa valore di provvedimento tacito di rigetto, conosciuto “ex lege” dall’interessato” (Cass. Civ., Sez. L., 03/04/2008, n. 8650).

In tal senso, deve essere inteso il riferimento dell’art. 22 del D.L. n. 7/70 ai provvedimenti definitivi, notificati o altrimenti conosciuti dall’interessato, termine quello comprensivo oltre che dei provvedimenti degli organi preposti alla gestione degli elenchi, divenuti definitivi perché non fatti oggetto di tempestivo gravame amministrativo, anche dei provvedimenti che abbiano acquisito la suddetta caratteristica di definitività in esito al procedimento amministrativo.

Non osta, inoltre, al possibile verificarsi della decadenza in esame, né il mancato preventivo esperimento dei ricorsi amministrativi, dal momento che l’art. 11 del D.LGS n. 375/93 prevede espressamente la facoltatività di tali rimedi, né l’art. 46 della L. n. 88 del 9 marzo 1989 norma quest’ultima che, disciplinando il contenzioso in materia di prestazioni dell’INPS, non offre alcuna indicazione in ordine al significato da attribuire all’inosservanza, da parte degli organi preposti, del dovere di decidere il ricorso entro i termini assegnati.

Riepilogando, la sequenza decadenziale, in caso di ricorso amministrativo, essa è, nella sua massima estensione, la seguente:

- 1) comunicazione del provvedimento oppure pubblicazione degli elenchi;
- 2) decorso di 30, ex art. 11, primo comma, d.lgs. n. 375/93, per la presentazione del ricorso amministrativo alla commissione provinciale per la manodopera agricola e la decisione sullo stesso;
- 3) decorso di altri 30, ai sensi dell’art. 11, secondo comma, d.lgs. n. 375/93, per la presentazione dell’eventuale ricorso impugnatorio alla commissione centrale INPS, chiamata a decidere sullo stesso;
- 4) formazione, nei casi *sub* 2) e 3), di un esplicito provvedimento definitivo di rigetto (o accoglimento parziale) ovvero di un provvedimento tacito di rigetto (decorso inutilmente il termine di 90 giorni come precisato dall’art.11 cit.);
- 5) decorso di ulteriori 120 giorni, ai sensi dell’art. 22, primo comma, D.L. n. 7/70, convertito con modifiche nella legge dell’11 marzo 1970, n. 83, per la presentazione del ricorso al giudice del lavoro.

Con riguardo, invece, all’ipotesi in cui il ricorrente abbia optato direttamente per il ricorso giurisdizionale, il termine di 120 giorni, indicato dall’art. 22 D.L. n. 7/70, dovrà essere computato dalla data dell’ultimo giorno di pubblicazione degli elenchi nominativi nell’albo del Comune di residenza del lavoratore interessato.

In quest’ultimo caso, alla data di decorrenza, così determinata, dovranno essere aggiunti i 30 giorni per la proposizione del ricorso amministrativo (in tal senso, cfr Corte di Appello di Bari, 8 febbraio 2011, n. 712).

Infine, occorre rilevare che, per effetto dell'abrogazione dell'intera L. n. 83 del 1970, ad opera dell'art. 24 del D.L. 112/08, convertito, con modificazioni, in L. 133/08 (c.d. "taglialeggi"), entrata in vigore il 22/12/2008, - la quale, fra le 3370 leggi abrogate, sotto la voce 2529, a pagina n. 254 dell'Allegato "A", contemplava anche la suddetta legge, concernente, tra l'altro, l'"accertamento dei lavoratori agricoli"- l'accesso al giudice del lavoro doveva intendersi liberalizzato; tale situazione, tuttavia, è limitata soltanto ai due anni successivi, in quanto l'art. 38, comma 5, D.L. n. 98/11 ha soppresso la voce n. 2529 dell'Allegato "A" al D.L. 112/08, facendo così rivivere la vecchia disciplina di cui all'art 22 della D.L. n. 7/70. Quanto al regime intertemporale tra il periodo di vigenza della regola decadenziale sino al 22 dicembre 2008, quello della sua abrogazione fra tale data e il 6 luglio 2011, nonché quello, da ultimo, del ripristino della stessa a far data dal 6 luglio 2011, deve rilevare la regola-cardine dell'art. 252 disp. att. c.c., essendosi reintrodotta un termine cancellatorio (noto ma) nuovo, rispetto alla regolamentazione intertemporale, che non ne prevedeva alcuno.

Pertanto, il riabilitato termine di decadenza decorre dall'entrata in vigore del d.l. 98/11, cioè dal 6 luglio 2011.

Può, quindi, verificarsi che l'intera sequenza, sopra descritta da 1) a 4), dei termini per l'eventuale ricorso amministrativo e poi per quello giudiziale, nonché quella più snella per il ricorso diretto all'A.G., siano maturate invano prima del 22 dicembre 2008, cioè nel periodo anteriore all'abrogazione. In tal caso la situazione giuridica deve considerarsi consolidata contro le ragioni del lavoratore agricolo e non più modificabile mediante un'azione giudiziaria, dalla cui proposizione è già decaduto.

Allorquando, invece, quella sequenza temporale dei termini suddetti non sia compiuta prima del 22 dicembre 2008, ma termini nel periodo di vacanza della regola decadenziale, deve ritenersi che la domanda giudiziale sia proponibile entro 120 giorni a partire dal 6 luglio 2011.

Per quel che concerne, infine, i disconoscimenti di giornate lavorative, i dinieghi di iscrizione e le cancellazioni dopo il 6 luglio 2011, la sequenza dei termini deve essere integralmente rispettata così come avveniva anteriormente alla temporanea abrogazione della l. n. 83 del 1970.

Evidentemente, come rilevato in sentenza , confrontate le date dei provvedimenti di disconoscimento dei rapporti (pubblicazione degli elenchi telematici dal 15.9.2012 al 25.10.2012)l'assenza del ricorso amministrativo e la data del deposito del ricorso giudiziale (13.4.2017) si evince che la decadenza era già ampiamente alla data di deposito del ricorso di primo grado.

Non può dunque essere accolta la domanda di annullamento del provvedimento di ripetizione dell'indebito, in quanto lo stesso è direttamente generato dalla cancellazione non tempestivamente impugnata.

Nemmeno può ritenersi maturata alcuna prescrizione estintiva, trattandosi di ripetizione dell'indebito sottoposta all'ordinario termine decennale. In proposito, infatti, la notificazione del provvedimento di recupero è avvenuta il 23.10.2016 e parte appellata l'ha impugnato il 20.1.2017 ma tale impugnazione nessun effetto può avere in ordine alla cancellazione dagli elenchi braccianti avvenuta nel 2012 e mai impugnata dal D'Alessandro .

Conclusivamente la sentenza impugnata deve essere riformata con rigetto della domanda . La complessità delle questioni poste e la natura degli interessi sottostanti integrano la sussistenza di gravi ed eccezionali ragioni per la compensazione del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

La Corte così decide :

Accoglie l'appello e in riforma della sentenza impugnata rigetta la domanda .

Compensa le spese del doppio grado .

Napoli 4.7.2022

Il Consigliere est.

dr.ssa Maria Gallo

Il Presidente

dr.ssa Mariavittoria Papa