



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. Vincenza Totaro

Presidente rel.

Dott. Rosa Del Prete

Consigliere

Dott. Anselmo Del Fiacco

Giudice Ausiliario

riunita in camera di consiglio ha pronunciato in grado di appello
all'udienza del 11.11.2024 la seguente

SENTENZA

nella causa iscritta al n°864/2023 R.G. sez. lav.

TRA

I.N.P.S. – ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA
SOCIALE, in persona del legale rappr.p.t.
rappr. e dif. dall'Avv. L. Cuzzupoli, come da procura in atti

APPELLANTE

E

NUZZO GIUSEPPINA

Rappr. e dif. dall'Avv. M. I. Matano, come da procura in atti

APPELLATA

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato presso il Tribunale di S.Maria C.V. in data
23.6.2020, Nuzzo Giuseppina dedusse di aver lavorato alle
dipendenze della Società Agricola Nuzzo Antonio s.r.l., con
contratti di lavoro a tempo determinato dal 9.3.2017 al 31.12.2017
(per n. 176 gg di lavoro) e dal 2.1.2018 e fino al 31.12.2018

(periodo durante il quale la ricorrente prestava n. 134 gg di lavoro effettivo). Dedusse, inoltre, di aver già prestato la sua attività lavorativa per la suddetta con contratti stagionali, fin dall'anno 2016, con le modalità specificamente indicate in ricorso. Dedusse, altresì, di aver, in data 16.2.2018 e 12.2.2019, presentato due diverse domande di disoccupazione agricola, entrambe regolarmente accolte e liquidate dall'INPS, lamentando, tuttavia, che, con note del 29.1.2020, notificate in data 14.2.2020, l'INPS di Caserta le aveva comunicato di aver riesaminato la domanda di disoccupazione per gli anni 2017 e 2018, rigettandole in quanto non iscritta nell'elenco dei braccianti agricoli. Dedusse, ancora, che successivamente l'INPS, con note del 5.3.2020, consegnate in data 1.4.2020, aveva richiesto la restituzione dell'importo di € 6.371,51 per l'anno 2017 e di € 5.806,17 per l'anno 2018, per indebita percezione della disoccupazione agricola, atteso che, a seguito di accertamento ispettivo, erano state cancellate le giornate di lavoro agricolo prestate in tali anni. Esperito senza esito il procedimento amministrativo la Nuzzo con il ricorso di primo grado chiese 1) Accertare e dichiarare che la ricorrente, nell'anno 2017 e 2018, ha svolto mansioni di operaio agricolo a tempo determinato, di cui all'area I, Liv. 2, del CCNL Agricoltura e Florovivaisti, alle dipendenze della società Agricola Nuzzo Antonio S.r.l.; 2) Accertare e dichiarare la illegittimità ed inefficacia del provvedimento di cancellazione della ricorrente dall'elenco dei braccianti agricoli per l'anno 2017 e 2018 e, per l'effetto 3) Annullarlo; 4) Accertare e dichiarare la illegittimità ed inefficacia della richiesta di restituzione dell'indennità di disoccupazione agricola corrisposta alla ricorrente per l'anno 2017 e 2018 e, per l'effetto, 5) Annullarla", con vittoria di spese.

L'INPS si costituì e, con varie argomentazioni, chiese il rigetto del ricorso. In particolare eccepì la decadenza dall'azione.

Espletata la prova testimoniale il Giudice di prime cure con sentenza del 13.4.2023, previo accertamento dell'esistenza del rapporto di lavoro subordinato relativamente agli anni 2017 e 2018 con mansioni di operaio agricolo a tempo determinato, I area liv. 2 del CCNL Agricoltura e Florovivaisti, dichiarò l'illegittimità della cancellazione dagli elenchi agricoli e l'illegittimità della richiesta di

restituzione dell'indennità di disoccupazione per gli anni 2017 e 2018, con condanna alle spese di lite.

Con ricorso depositato presso questa Corte in data 18.4.2023 l'INPS proponeva appello avverso tale sentenza, lamentando in particolare l'erronea valutazione operata nella sentenza gravata riguardo alla decadenza.

La parte appellata si costituiva e chiedeva, con varie argomentazioni, il rigetto dell'appello e la conferma dell'impugnata sentenza.

All'odierna trattazione scritta ex art. 127 ter c.p.c. la Corte ha deciso la causa come da dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello è fondato e, pertanto, merita accoglimento.

Ed invero quanto al motivo di gravame attinente alla decadenza deve rilevarsi che il Giudice di prime cure ha argomentato che nel caso di specie la decadenza non risulta maturata in quanto la Nuzzo ha tempestivamente impugnato la domanda di restituzione dell'indebito, datata 1.4.2020, con un ricorso amministrativo presentato in data 3.4.2020.

L'INPS, con il presente gravame, ha insistito sulla maturata decadenza dall'azione in giudizio ex art. 22 L. 83/1970 per essere stata cancellata la ricorrente anche per gli anni 2017 e 2018, e la cancellazione, riguardante gli anni 2016/2019 è stata pubblicata sul sito INPS dal 16.9.2019 al 30.9.2019.

L'INPS nell'atto di appello ha insistito sulla circostanza che la cancellazione cartacea, per effetto dell'art. 38 comma 6-7 del DL 78/2011 convertito nella legge 111/2011, è stata sostituita dalla pubblicazione telematica sul sito dell'Inps della cancellazione dagli elenchi dei braccianti agricoli, e tanto anche per le giornate di lavoro antecedenti alla entrata in vigore della menzionata normativa.

Ed allora, osserva il Collegio preliminarmente che l'accertamento del diritto all'iscrizione resta subordinato al tempestivo esercizio dell'azione nel termine di 120 giorni di cui all'art. 22 d. l. 7/1970, convertito in legge 83/1970, che configura a carico del lavoratore una vera e propria decadenza (cfr. da ultimo Cass. 5942/2001) con conseguente "inoppugnabilità" - al decorso dello stesso - dell'accertamento compiuto dall'Istituto.

D'altronde va evidenziato che l'iscrizione del lavoratore agricolo negli appositi elenchi si atteggia, in presenza delle condizioni di legge, come un diritto soggettivo perfetto e l'azione giudiziaria è volta, non già ad impugnare il provvedimento di cancellazione, bensì a far accertare la sussistenza di tale diritto soggettivo (Cass. sez. lav., 10/4/90, n.3022, in Rep. Foro It., 1992, voce: Previdenza sociale, 977; Cass., 5/5/89, n. 2108, ibidem, 1989, voce cit., 942).

Tale azione di accertamento comporta per l'attore l'onere di provarne i fatti costitutivi che si identificano nei requisiti imposti dalla legge ed, in particolare, lo svolgimento di un'attività lavorativa per almeno cinquantuno giornate nell'anno di riferimento.

Tanto premesso va rilevato che la parte appellata è decaduta dalla possibilità di chiedere detto accertamento e dunque di ottenere la reinscrizione negli elenchi dei braccianti agricoli.

Parte attrice, invero, è stata cancellata dagli elenchi dei braccianti agricoli per gli anni 2016/2019 con il secondo elenco nominativo trimestrale di variazione 2019 pubblicato sul sito INTERNET dell'Istituto dal 16.9.2019 al 30.9.2019. Il ricorso amministrativo è stato depositato tardivamente (non entro i 30 giorni che sarebbero scaduti il 30.10.2019) direttamente avverso i provvedimenti di reiezione delle provvidenze e di indebito del 1.4.2020, con un ricorso amministrativo presentato in data 3.4.2020.

Deve rilevarsi sul punto che con l'art 38 d. l. 98/2011, conv. in legge 111/11, si è proceduti alla completa telematizzazione del sistema di pubblicazione degli elenchi e delle conseguenti notifiche.

Questi infatti ha aggiunto al R.D. 1949/1940 l'art 12 bis. l'Art. 12 bis. (Notifica mediante pubblicazione telematica) che dispone

quanto segue: 1. Con riferimento alle giornate di occupazione successive al 31 dicembre 2010, dichiarate dai datori di lavoro e comunicate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ai sensi dell'articolo 6, commi 1, 3 e 4, del decreto legislativo 11 agosto 1993, n.375, per gli operai agricoli a tempo determinato, per i compartecipanti familiari e per i piccoli coloni, gli elenchi nominativi annuali di cui all'articolo 12 sono notificati ai lavoratori interessati mediante pubblicazione telematica effettuata dall'INPS nel proprio sito internet entro il mese di marzo dell'anno successivo secondo specifiche tecniche stabilite dall'Istituto stesso. L'art. 38 co. 7 del dl cit. dispone altresì: 7. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono soppressi gli elenchi nominativi trimestrali di cui all'articolo 9 - quinquies del decreto legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608. In caso di riconoscimento o di disconoscimento di giornate lavorative intervenuti dopo la compilazione e la pubblicazione dell'elenco nominativo annuale, l'INPS provvede alla notifica ai lavoratori interessati mediante la pubblicazione, con le modalità telematiche previste dall'articolo 12-bis del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949, di appositi elenchi nominativi trimestrali di variazione. Agli eventuali maggiori compiti previsti dal presente comma a carico dell'INPS si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Dunque, nel caso di disconoscimento di giornate lavorative intervenute dopo la iniziale di iscrizione negli elenchi nominativi annuali, la notifica ai lavoratori interessati mediante la pubblicazione telematica degli elenchi trimestrali di variazione deve essere eseguita a partire dal 6.7.2011, anche ove le giornate lavorative disconosciute risalgono ad anni anteriori al 2011.

Deve evidenziarsi che le norme citate, disponendo che le notifiche siano eseguite mediante la pubblicazione telematica degli elenchi, presuppongono una conoscenza legale degli elenchi stessi da parte dei lavoratori interessati, nel senso che il perfezionamento degli adempimenti relativi alla pubblicazione telematica sul sito internet dell'Inps equivale ad ogni effetto di legge alla notificazione degli

elenchi, costituendo anzi l'unica modalità a tal fine prevista per legge (in tal senso Tribunale di Salerno sentenza n. 39/2020).

Si è anche sostenuto che con l'accoglimento della tesi contraria, essendo stata disposta la soppressione degli elenchi trimestrali cartacei, sarebbe irragionevolmente venuta meno l'ordinaria modalità di disconoscimento; che il comma 7 dell'art 38 cit, a differenza del comma precedente (il quale prevede gli elenchi annuali telematici solo per le giornate di occupazione successive al 31 dicembre 2010), non contiene alcuna limitazione temporale in tal senso per i disconoscimenti operati con i nuovi elenchi trimestrali telematici (cfr Corte d'Appello Salerno sentenza 329/2017).

Invero, va premesso 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. Ne consegue che, nello specifico settore, si applica il termine decadenziale di centoventi giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria.

Il D. L. 3 febbraio 1970, n. 7, art. 22, convertito nella L. 11 marzo 1970, n. 83, per l'esercizio dell'azione giudiziaria intesa a contestare i provvedimenti amministrativi (lesivi di diritti) adottati in materia di collocamento e di accertamento dei lavoratori agricoli recita testualmente: "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".

La speciale disciplina che compiutamente regola la materia dell'accertamento dei lavoratori agricoli dipendenti (oggi costituita

dalle disposizioni del citato D.L. n. 7 del 1970, in parte sostituite dal D.L. n. 510 del 1996, artt. 9 ter e segg., convertito nella L. 28 novembre 1996, n. 608, e da quelle del D.Lgs. n. 375 del 1993, che, anch'esse parzialmente sostituiscono quelle del D.L. n. 7 del 1970 nell'intento, esplicitato nel titolo, "di razionalizzare i sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi") si caratterizza per essere l'iscrizione negli elenchi nominativi, come pure la non iscrizione ovvero la cancellazione oggetto di provvedimenti espressi (il primo collettivo, gli altri individuali) e tutti comunicati agli interessati mediante notifica (eseguita, per l'iscrizione, con l'affissione dell'elenco nell'albo pretorio del comune di residenza ovvero personalmente al lavoratore in caso di mancata iscrizione, totale o parziale, o di cancellazione). Contro i suddetti provvedimenti è data facoltà di esperire ricorso amministrativo.

Si apre, allora, la fase del procedimento contenzioso, articolato in un duplice grado e che può concludersi, alternativamente, o con una decisione espressa, ovvero con l'inutile decorso del termine assegnato all'autorità competente per pronunciarsi.

In questo secondo caso la legge dispone che il ricorso deve intendersi respinto. Stabilisce, infatti, il D.Lgs. n. 375 del 1993, art. 11 citato: "1. Contro i provvedimenti adottati in materia di accertamento degli operai agricoli a tempo determinato ed indeterminato e dei compartecipanti 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. Contro le decisioni della commissione l'interessato e il dirigente della competente sede dello SCAU possono proporre, entro trenta giorni, ricorso alla commissione centrale preposta al predetto servizio (nota: oggi, ex D.L. n. 510 del 1996, art. 9 sexies, comma 3, la commissione centrale costituita quale organo dell'INPS) che decide entro novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine il ricorso si intende respinto".

Questo essendo il contesto normativo nel quale si colloca il D.L. n. 7 del 1970, art. 22, il riferimento da esso fatto ai provvedimenti

definitivi, notificati o altrimenti conosciuti dall'interessato, va inteso come comprensivo sia dei provvedimenti degli organi preposti alla gestione degli elenchi, che siano divenuti definitivi perché non fatti oggetto di tempestivo gravame amministrativo, sia dei provvedimenti (di quegli stessi organi) che abbiano acquisito la suddetta caratteristica di definitività in esito al procedimento amministrativo contenzioso.

Nel primo caso il dies a quo di decorrenza del termine di 120 giorni per l'esercizio dell'azione giudiziaria coinciderà con la scadenza del termine (30 giorni) stabilito dal D.Lgs. n. 375 del 1993, art. 11 per la presentazione del primo dei due previsti rimedi amministrativi; senza che osti al possibile verificarsi della decadenza la previsione (L. n. 573 del 1973, art. 8) di improcedibilità della domanda giudiziale in caso di mancato preventivo esperimento dei ricorsi amministrativi, dal momento che la "procedimentalizzazione" delle varie fasi attiene alle modalità di tutela del diritto, ma non costituisce impedimento al suo esercizio. Quindi, nel caso di mancata proposizione tempestiva del gravame amministrativo, il termine di decadenza decorre dalla scadenza dei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento di iscrizione, cancellazione o mancata iscrizione.

Nel secondo caso, occorre distinguere l'ipotesi della definizione del procedimento contenzioso con un provvedimento espresso da quella del silenzio serbato dall'autorità preposta alla decisione per tutto il tempo stabilito dal D. Lgs. n. 375 del 1993, art. 11.

In quest'ultima ipotesi (sostitutiva di quella prevista nell'abrogato D.L. n. 7 del 1970, art. 17, che assegnava al silenzio dell'amministrazione valore di accoglimento del ricorso), l'intento del legislatore sia stato quello di attribuire all'inutile decorso del tempo il valore legale tipico proprio di un provvedimento amministrativo di rigetto, di considerare, cioè, l'inerzia dell'amministrazione come concretante il provvedimento stesso (c.d. silenzio significativo, o equiparazione del silenzio all'atto). Inequivoco, in tal senso, è il dato testuale, così come non è senza significato che una disposizione di tale contenuto precettivo coesista con la diversa norma che disciplina il contenzioso in materia di prestazioni dell'INPS (L. n. 88 del 1989, art. 46); norma

quest'ultima che, non offrendo alcuna indicazione in ordine al significato da attribuire alla inosservanza, da parte degli organi preposti, del dovere di decidere il ricorso entro i termini assegnati, non può essere altrimenti interpretata che come produttiva del solo effetto di rendere ricorribile in sede giurisdizionale il provvedimento contestato. Naturalmente, le caratteristiche proprie delle due tipologie di "provvedimenti" che possono concludere il procedimento amministrativo contenzioso, rendendo, per ciò stesso, definitivo il provvedimento in quella sede impugnato, non possono non rilevare ai fini della determinazione del dies a quo di decorrenza del termine di 120 giorni di cui al D.L. n. 7 del 1970, art. 22 cit.

Invero, mentre la regola della notifica vale, all'evidenza, solo per le decisioni espresse - salva la possibilità per l'Istituto previdenziale, che eccepisca la decadenza, di provare che il lavoratore ne ha acquisito conoscenza prima della loro comunicazione formale - per l'ipotesi di decisione tacita di rigetto vale la regola, alternativamente dettata dalla disposizione in esame e che ad essa pienamente si adatta, del momento in cui l'interessato "ne abbia avuto conoscenza"; momento che va identificato nella scadenza dei termini stabiliti per provvedere sul ricorso, trattandosi di scadenza prevista direttamente dalla legge e che deve, pertanto, ritenersi ipso iure conosciuta o, comunque, conoscibile dall'interessato medesimo.

La ricostruzione della fattispecie normativa nei descritti termini appare la più coerente con l'impianto complessivo della speciale disciplina dettata in materia di accertamento dei lavoratori agricoli subordinati e con la "ratio" delle relative previsioni, per essere le stesse funzionali all'esigenza - di interesse pubblico - di accertare nel più breve tempo possibile (vedi la citata sentenza costituzionale n. 192 del 2005) la sussistenza del diritto all'iscrizione, in ragione della brevità del termine (solo annuale quando non addirittura trimestrale) di valenza giuridica degli elenchi nominativi, nonché dell'obiettivo difficoltà di rilevare, a distanza di tempo, la effettività di una prestazione caratterizzata, di norma, da discontinuità e dall'essere resa in favore di una pluralità di datori di lavoro.

Al riguardo è sufficiente ricordare che la Suprema Corte ha già avuto occasione di affermare (Cass. sez. lav. n. 813 del 16.1.2007) che "in caso di avvenuta presentazione dei ricorsi amministrativi previsti dal D.Lgs. n. 375 del 1993, art. 11 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 dal D.L. n. 7 del 1970, art. 22 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" (in senso conforme v. pure Cass. Sez. 6 - L, Ordinanza n. 29070 del 27/12/2011; sentenza n. 19787/2017).

La giurisprudenza della Suprema 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 ex L. n. 533 del 1973, 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 (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).

Tanto chiarito, va evidenziato che nel caso di specie il disconoscimento delle giornate di lavoro agricolo è avvenuto con il secondo elenco di variazione pubblicato sul sito INTERNET dell'Istituto dal 16.9.2019 al 30.9.2019. Il ricorso amministrativo è stato depositato tardivamente (non entro i 30 giorni che sarebbero scaduti il 30.10.2019) direttamente avverso i provvedimenti di reiezione delle provvidenze e di indebito, il 3.4.2020. Il ricorso giudiziario è stato quindi depositato quando la mancata iscrizione era ormai divenuta definitiva e non più contestabile essendo decorsi i termini decadenza (120 giorni) per la proposizione dell'azione giudiziaria.

Né la presentazione di un ricorso amministrativo tardivo, pur restando rilevante ai fini della procedibilità dell'azione giudiziaria, può consentire lo spostamento in avanti del dies a quo del ripetuto termine di decadenza.

La decadenza dall'azione giudiziaria ha pacificamente natura sostanziale e restano assorbiti gli ulteriori motivi di appello.

Deve, inoltre, rilevarsi che l'accesso alle prestazioni previdenziali riservate ai braccianti agricoli è condizionato dall'iscrizione negli elenchi nominativi previsti dall'art. 12 del RD n. 1949/40, che è elemento costitutivo del diritto alla prestazione e, ancor prima, dello status di lavoratore agricolo nel campo delle assicurazioni obbligatorie. La cancellazione dagli elenchi comporta il venir meno di tale elemento costitutivo e, pertanto, osta al conseguimento della prestazione previdenziale in assenza del presupposto necessario per la costituzione del rapporto assicurativo. Alla definitività del provvedimento di cancellazione, che non sia stato impugnato nel termine previsto dall'art. 22 del d. l. 7/70 (conv. in l. 83/70), consegue, quindi, la decadenza sostanziale dal diritto alle prestazioni economiche che presuppongono lo status di lavoratore agricolo.

L'appello è, pertanto, fondato e la sentenza gravata va interamente riformata, con rigetto della domanda presentata in primo grado da Nuzzo Giuseppina.

Le spese del doppio grado di giudizio vanno compensate tra le parti attesa la complessità della fattispecie

P.Q.M.

La Corte così provvede:

- In accoglimento dell'appello, ed in riforma dell'impugnata sentenza, rigetta la domanda presentata in primo grado da Nuzzo Giuseppina.
- Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Napoli 11.11.2024

Il Presidente est.

Dott.ssa Vincenza Totaro