

L'effettività delle tutele nel lavoro in agricoltura

Atti del convegno organizzato
dalla Flai-Cgil di Taranto
il 27 ottobre 2023

a cura di

Domenico Garofalo e Stefano Caffio

ISBN 979-12-80922-39-7

Pubblicato il 23 maggio 2024

© 2024 ADAPT University Press – Pubblicazione on-line della Collana ADAPT

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

INDICE

Introduzione dei curatori <i>di Domenico Garofalo, Stefano Caffio</i>	VII
Presentazione dell'iniziativa <i>di Lucia La Penna</i>	IX
Il diritto al lavoro dignitoso dei contadini e dei lavoratori impiegati nelle aree rurali <i>di Ombretta Dessì</i>	1
La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte) <i>di Domenico Garofalo</i>	18
Orario di lavoro, trattamento retributivo e contributivo per i lavoratori agricoli a tempo determinato. Le sviste della Corte di Cassazione <i>di Roberto Rivero</i>	45
La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro in agricoltura tra rischi strutturali, soggettivi e oggettivi <i>di Paolo Pascucci</i>	64
La retribuzione dei lavoratori agricoli: salario minimo e gabbie salariali <i>di Domenico Mesiti</i>	84
La prova del rapporto di lavoro agricolo subordinato <i>di Valentina Ricchezza</i>	102
L'indennità di disoccupazione agricola <i>di Michele Miscione</i>	128
Le prestazioni non pensionistiche in favore dei lavoratori agricoli: criticità e prospettive <i>di Stefano Caffio</i>	150
La tutela Inail dei lavoratori agricoli <i>di Stefania Pollicoro</i>	169
Gli effetti dello sfruttamento dei lavoratori nel settore agricolo <i>di Claudio Petrone</i>	180
Articolo 152 disp. att. c.p.c.: interpretazioni letterali e suggestioni creative <i>di Vincenzo Maria Tedesco</i>	188
Agricoltura migrante: la condizione dello straniero in agricoltura <i>di Marco Del Vecchio</i>	194
Lo sfruttamento del lavoro: analisi sinottica <i>di Nicola Deleonardis</i>	206
<i>Notizie sugli autori</i>	222

Le prestazioni non pensionistiche in favore dei lavoratori agricoli: criticità e prospettive

di Stefano Caffio

Abstract – Partendo dalla considerazione delle peculiarità del lavoro nel settore agricolo, il contributo analizza alcune criticità emerse nell'interpretazione (anche giurisprudenziale) e nell'applicazione delle norme che disciplinano le prestazioni temporanee in favore dei lavoratori del comparto primario, proponendo, altresì, alcune riflessioni sull'attuale assetto regolativo della materia in vista di possibili interventi correttivi.

Abstract – Starting from the consideration of the peculiarities of work in the agricultural sector, the contribution analyses some critical issues emerged in the interpretation (including jurisprudential) and application of the rules governing temporary benefits in favour of workers in the primary sector, proposing, as well, some reflections on the current regulatory framework of the subject with a view to possible corrective measures.

Sommario: 1. Il sottosistema previdenziale dei lavoratori del settore agricolo. – 2. A volte ritornano: sul perfezionamento dei requisiti per la fruizione del congedo parentale in favore di lavoratrici e lavoratori agricoli. – 3. Silenzio diniego dell'amministrazione e decadenza dall'azione giudiziaria in materia previdenziale. – 4. I trattamenti di disoccupazione agricola tra lacune legislative, questioni di legittimità costituzionale e comportamenti fraudolenti. – 5. Qualche considerazione conclusiva sul ruolo delle parti sociali tra presente e futuro prossimo.

1. Il sottosistema previdenziale dei lavoratori del settore agricolo

Trattare di lavoro agricolo in una provincia come quella di Taranto in cui le problematiche (giuridiche e sociali) che attengono agli altri comparti produttivi sono spesso offuscate dalla maggiore risonanza mediatica delle famigerate vicende dell'ex ILVA, è occasione rara che già solo per questa ragione merita apprezzamento da parte di chi, come chi vi parla, è figlio di questa terra.

Fatta questa doverosa premessa, prima di entrare nel merito del tema che mi è stato assegnato, ritengo opportune alcune precisazioni. *In primis*, non mi soffermerò sulla disciplina dei singoli istituti; scopo di questo intervento è quello di evidenziare alcune criticità che caratterizzano le tutele previdenziali (non

pensionistiche) che l'ordinamento predispone in favore dei lavoratori agricoli, per poi provare a delineare quali potrebbero essere i possibili rimedi.

Data l'ampiezza del tema, è quasi superfluo sottolineare che ragioni di economicità espositiva mi impediscono di svolgere approfondimenti su tutte le prestazioni e sui relativi profili problematici; mi limiterò, di contro, alla considerazione solo di alcuni di essi evidenziandone le ricadute in termini di effettività delle tutele, anche alla luce del contenzioso giudiziario in materia.

Il tutto partendo da una considerazione, forse ovvia, ma che talvolta si tende a trascurare specie da parte di chi ha poca familiarità con il settore (e non mi riferisco certamente alla platea qui presente): il (mercato del) lavoro agricolo presenta caratteristiche fisiologiche del tutto peculiari che hanno condizionato le scelte del legislatore, inducendolo a congegnare gli istituti giuridici preposti a tutelare i lavoratori che versano in stato di bisogno per l'impossibilità (temporanea o definitiva) di prestare lavoro, con significativi elementi di differenziazione rispetto alle omologhe misure predisposte per la generalità dei lavoratori degli altri comparti produttivi, con l'effetto che la previdenza agricola può definirsi "speciale" rispetto a quella "generale".

Le accennate peculiarità del (sotto)sistema previdenziale agricolo – semplificando molto a fronte di una realtà e di un corrispondente quadro normativo assai complessi – sono evidenti anche solo soffermandosi su due (dei tanti) elementi che caratterizzano il lavoro in agricoltura (e lo differenziano da quello prestato in altri ambiti dell'economia), il primo dei quali attiene alla composizione quali-quantitativa dell'occupazione: la gran parte dei lavoratori subordinati agricoli sono operai a tempo determinato (OTD) (circa il 90%). Il secondo dei fattori cui si accennava concerne la torsione funzionale di gran parte delle prestazioni temporanee a sostegno del reddito, verso scopi ulteriori rispetto a quelli che ordinariamente essi sono preposti a perseguire in ragione dei principi *ex* articolo 38, secondo comma, Cost. Non si intende, naturalmente, affermare che il sostegno economico temporaneo è finalità estranea alle prestazioni previdenziali agricole, ma soltanto che l'intervento (diretto e/o indiretto) dello Stato per il sostegno al reddito in favore di lavoratori e lavoratrici del comparto primario costituisce, non di rado, il canale attraverso il quale raggiungere obiettivi altri.

Come ormai da tempo appurato dalla dottrina, le particolari "fattezze" delle tutele previdenziali in favore degli addetti all'agricoltura ha permesso allo Stato, da un lato, di realizzare una redistribuzione di ricchezza in favore di lavoratori precari, talvolta marginali, per via della strutturale (e naturale) discontinuità del lavoro agricolo, facendo leva sulla solidarietà generale e su quella intercategoriale⁽¹⁾; dall'altro lato, di dotarsi di uno strumento di governo del mercato del lavoro,

(1) Cfr. C. LAGALA, *La previdenza sociale tra mutualità e solidarietà. Percorsi nel sistema pensionistico e degli ammortizzatori sociali*, Cacucci, 2001, pp. 152-153.

considerato che il particolare meccanismo di riconoscimento del diritto alle prestazioni di disoccupazione ha operato (e continua a operare non senza effetti perversi) alla stregua di una sorta di incentivo in favore dei lavoratori del settore affinché restino nel comparto primario ⁽²⁾, essendo pacifico che i trattamenti di disoccupazione agricola rappresentano una forma di integrazione a un reddito altrimenti insufficiente e prescindono dalla condizione occupazionale del soggetto ⁽³⁾.

Se quella anzidetta costituisce, dunque, la chiave di lettura per comprendere la *ratio* del sistema differenziato (quanto ai requisiti, alle condizioni di accesso e all'entità delle prestazioni previdenziali agricole), la predisposizione di misure *ad hoc* attraverso cui attuare la garanzia costituzionale di mezzi adeguati alle esigenze di vita per tutti i lavoratori e le lavoratrici, anche quelli agricoli, è stata operazione complessa e foriera di diverse criticità, tra le quali, certamente, la più significativa (e nota) è quella concernente la rilevanza giuridica (e il computo/registrazione) delle giornate lavorative effettive. Le cause all'origine di una siffatta situazione sono molteplici e spaziano (mi limito qui a considerare gli estremi della gamma di fattori generatori delle criticità a cui mi riferisco) dall'interpretazione/applicazione – anche giurisprudenziale – di norme talvolta poco chiare, se non proprio ambigue e persino silenti in alcune ipotesi, fino a giungere all'appetibilità delle prestazioni previdenziali agricole (non solo di quelle di disoccupazione) per effetto delle regole che ne presidiano il funzionamento ⁽⁴⁾, regole che le hanno rese terreno fertile per pratiche fraudolente e, non di rado, “pietanza succulenta” per la criminalità organizzata (il riferimento è al fenomeno dei rapporti di lavoro c.d. “fittizi”).

Alcune delle criticità su cui mi soffermerò sembrano risolvibili attraverso un'attenta (ri)lettura del quadro normativo vigente o mediante semplici interventi normativi; per altre, invece, la concreta possibilità di eliminarle è obiettivo di ben più complesso perseguimento. È questo il *fil rouge* che intendo seguire nello svolgimento del mio intervento che verterà, dunque, sull'esame di alcune questioni specifiche che ho selezionato e che tratterò seguendo una ideale linea di crescente complessità in merito alla prospettazione di possibili soluzioni.

(2) Cfr. F. LISO, *Sulla legge di riforma del trattamento ordinario di disoccupazione*, in LD, 1991, n. 2, p. 393.

(3) C. LAGALA, *op. cit.*, p. 149. Funzione pacificamente riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo C. cost. 28 febbraio 2019, n. 30, su cui D. MESITI, *L'indennità di disoccupazione a favore dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato*, in RDSS, 2019, n. 2, p. 453 ss.) e di legittimità (Cass. 20 agosto 2019, n. 21539).

(4) In tal senso, M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, Working Paper CSDLE “Massimo D'Antona” – IT, 2018, n. 352, pp. 29-30 e 35.

2. A volte ritornano: sul perfezionamento dei requisiti per la fruizione del congedo parentale in favore di lavoratrici e lavoratori agricoli

Prendo le mosse da una questione che era lecito considerare risolta da tempo. Il riferimento è al congedo parentale *ex* articolo 32, decreto legislativo n. 151/2001, che, come è noto, disciplina la possibilità per ambedue i genitori di beneficiare di periodi di astensione dal lavoro (a ore o a giornata e secondo le modalità stabilite dalla contrattazione collettiva), per periodi di durata variamente modulati, con trattamento economico pari al 30% della retribuzione ⁽⁵⁾.

Per i lavoratori e le lavoratrici agricole, l'articolo 63, con specifico riferimento alle prestazioni di maternità e di paternità, distingue tra gli occupati a tempo indeterminato (comma 1), per i quali trova applicazione, salvo alcune differenze, la disciplina prevista per i dipendenti del settore industria e quelli a tempo determinato, per i quali, invece, è richiesto il requisito dell'iscrizione negli elenchi dell'anno precedente, per almeno 51 giornate (comma 2).

Queste previsioni devono essere interpretate integrandole con quelle di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 463/1983, che stabilisce requisiti e limiti di accesso alle prestazioni previdenziali per tutti i lavoratori e le lavoratrici, pubblici e privati. Sul quadro normativo così sinteticamente ricostruito, oggetto in passato di un consistente contenzioso proprio riguardo alle tutele per la maternità in favore delle lavoratrici agricole, si sono da tempo consolidati alcuni orientamenti della giurisprudenza di legittimità, la quale, ormai costantemente, afferma che, ai fini del diritto alle indennità giornaliere di maternità per i periodi di astensione obbligatoria e di astensione facoltativa, al requisito dell'esistenza di un rapporto di lavoro in atto si sostituisce il possesso della qualifica di lavoratrice agricola, da comprovare mediante l'iscrizione negli elenchi nominativi o con l'apposito certificato di cui all'articolo 4, quarto e quinto comma, del decreto legislativo luogotenenziale n. 212/1946, e che ai fini del perfezionamento del requisito minimo di giornate necessario per far sorgere il diritto alle prestazioni, il periodo di astensione obbligatoria è equiparato – anche in materia di lavoro agricolo – all'attività lavorativa effettivamente prestata, sancendo «in modo inequivoco la rilevanza del periodo di astensione obbligatoria anche ai fini delle prestazioni di [sostegno

⁽⁵⁾ Art. 34, d.lgs. n. 151/2001, che, dopo l'integrazione introdotta dall'art. 1, comma 359, l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023), prevede la possibilità di elevare l'indennità fino all'80% della retribuzione, per un solo mese, fino al sesto anno di vita del bambino.

al reddito connesse alla] maternità» ⁽⁶⁾ e, dunque, anche di quella concernente il congedo parentale.

D'altra parte, una simile interpretazione dell'articolo 63, comma 2, del decreto legislativo n. 151/2001 è la sola che consente la «piena attuazione della tutela garantita dall'art. 31 Cost.» ⁽⁷⁾.

Nonostante il chiaro indirizzo espresso dalla Suprema Corte, continua a esistere contenzioso giudiziario in materia: l'Inps nega il riconoscimento del trattamento economico per congedo parentale alle lavoratrici agricole a tempo determinato ritenendo non computabili ai fini della sussistenza del requisito contributivo (le 51 giornate di iscrizione richieste dal citato articolo 63, comma 2) quelle di mancata prestazione lavorativa dovuta alle assenze per astensione obbligatoria per maternità.

Su tali profili, di recente, è stato chiamato a pronunciarsi il Tribunale di Brindisi, che, con sentenza 10 ottobre 2023, n. 1557, ha accolto il ricorso contro l'Inps presentato da una lavoratrice agricola a tempo determinato che, nell'anno 2019, aveva beneficiato di 125 giornate di maternità (risultanti dall'estratto contributivo) e che si era vista negare il diritto al trattamento economico per congedo parentale richiesto per l'anno 2020 in ragione della carenza del requisito delle 51 giornate lavorative, non avendo l'istituto computato il periodo di astensione obbligatoria. Il giudice di merito, nel caso di specie, ha – anche testualmente – richiamato i principi affermati nella decisione della Corte di cassazione n. 24634/2009.

Al di là di ogni considerazione sull'aggravio procedurale che l'interpretazione restrittiva assunta e mantenuta nel tempo dall'Inps comporta per lavoratori e lavoratrici e a tacere del danno che ne deriva in termini di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa ⁽⁸⁾, la questione potrebbe essere agevolmente risolta in via legislativa attraverso una norma di interpretazione autentica, che sancisca esplicitamente che, ai fini del raggiungimento del requisito contributivo delle 51 giornate, devono computarsi anche quelle non effettivamente lavorate e nelle quali la lavoratrice era in periodo di astensione obbligatoria.

⁽⁶⁾ In questi termini, Cass. 23 novembre 2009, n. 24634, che, richiamando altri precedenti di legittimità risalenti alla metà degli anni Novanta, argomenta la conclusione sulla base del dato testuale dell'art. 5, comma 8, d.l. n. 463/1983.

⁽⁷⁾ Ancora n. 24634/2009, cit.

⁽⁸⁾ Il Tribunale di Brindisi, nella decisione menzionata, ha condannato l'Inps al pagamento delle spese processuali.

3. Silenzio diniego dell'amministrazione e decadenza dall'azione giudiziaria in materia previdenziale

Il secondo profilo problematico sul quale sembra opportuno svolgere qualche considerazione concerne una tematica che, a dire il vero, ha carattere generale, non investendo specificamente il solo settore agricolo bensì la generalità di lavoratori e lavoratrici che richiedono prestazioni previdenziali. La questione concerne il *dies a quo* di decorrenza dei termini decadenziali per proporre azione giudiziaria mirata al riconoscimento di trattamenti previdenziali ⁽⁹⁾.

Sia pure in estrema sintesi, è opportuno fare qualche cenno sul quadro normativo vigente. La materia è regolata dall'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 639/1970 ⁽¹⁰⁾, in raccordo con gli articoli 7, legge n. 533/2973, e 46, legge n. 88/1989, in virtù dei quali, previo esperimento dei rimedi amministrativi che funge da condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, per le controversie aventi a oggetto prestazioni temporanee, l'azione giudiziaria può essere proposta, a pena di decadenza, entro un anno decorrente alternativamente dalla data di notifica della decisione dell'Inps sul ricorso amministrativo ovvero, in caso di mancata pronuncia dell'Istituto, dalla scadenza del termine per pronunciarsi ⁽¹¹⁾ ovvero, ancora (per il caso di ricorso amministrativo tardivo o di sua mancata proposizione), dalla data di scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, computati a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di prestazione. In sintesi, il *dies a quo* di decorrenza dell'anno per l'esperimento dell'azione giudiziaria può giungere al più (nell'ultima delle ipotesi testé menzionate) a decorre dal 301° giorno successivo alla data di presentazione della domanda iniziale di accesso alla misura temporanea di sostegno al reddito essendo di 300 giorni il periodo complessivo per l'esaurimento dell'intero procedimento amministrativo (ordinario e contenzioso) ottenuto dalla somma dei diversi termini di legge per il completamento di ogni singola fase ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ E dopo l'intervento legislativo del d.l. n. 98/2011 convertito dalla l. n. 111/2011, con cui è stato aggiunto un ulteriore comma (l'ultimo del testo attualmente vigente) all'art. 47, d.P.R. n. 639/1970, anche le domande giudiziali volte a ottenere la rideterminazione dell'ammontare di prestazioni già riconosciute in misura inferiore rispetto a quella pretesa dall'istante ovvero il pagamento di accessori del credito.

⁽¹⁰⁾ Nel testo risultante dopo le modifiche introdotte dall'art. 4, d.l. n. 384/1992, convertito dalla l. n. 438/1992, che ha novellato i commi 2 e 3 dell'art. 47, d.P.R. n. 639/1970.

⁽¹¹⁾ Ai sensi dell'art. 46, comma 6, l. n. 88/1989, il termine è di 90 giorni dalla data di presentazione del ricorso, decorso il quale, in assenza di decisione da parte dell'Inps, l'interessato può intraprendere l'azione giudiziaria.

⁽¹²⁾ In dettaglio, 120 giorni per il silenzio rifiuto *ex art.* 7, l. n. 533/1973; 90 giorni per proporre ricorso ai competenti organi dell'Inps *ex art.* 46, comma 5, l. n. 88/1989; ulteriori 90 giorni per la decisione sul ricorso amministrativo *ex art.* 46, comma 6, l. n. 88/1989.

Come già da altri efficacemente rilevato, il riferimento alla scadenza dei termini prescritti per l'esaurimento del procedimento amministrativo, unitamente alla previsione che individua il *dies a quo* alternativamente dalla data di comunicazione della decisione sul ricorso ovvero dallo spirare del termine per renderla, «assorbe proprio l'eventualità della mancata proposizione di ricorsi»⁽¹³⁾.

A ciò deve aggiungersi che la seconda delle predette scadenze individua, altresì, la soglia oltre la quale la presentazione di un ricorso amministrativo tardivo è irrilevante ai fini della determinazione del *dies a quo* del termine di decadenza per l'avvio dell'azione giudiziaria e del relativo spostamento in avanti, ottenibile ormai entro il solo limite dello sbarramento costituito dallo spirare di quello prescritto per l'esaurimento del procedimento amministrativo⁽¹⁴⁾. E ciò quand'anche l'Istituto previdenziale compia atti o adotti provvedimenti interlocutori: comunicazioni dell'ente con le quali si richiedono al lavoratore integrazioni documentali in seguito alla domanda amministrativa ovvero si dia notizia dell'avvio delle procedure per il pagamento delle prestazioni o, ancora, si soprasseda al pagamento della prestazione in ragione della necessità di ulteriori accertamenti per stabilire la legittimità della sua erogazione e, finanche, ove l'Inps comunichi espressamente all'interessato/a la sospensione di ogni decisione sulla domanda amministrativa del trattamento in attesa della definizione di altro procedimento amministrativo presupposto per l'ammissione al godimento di quello richiesto. È questa la conclusione a cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità riguardo a una vicenda scaturita dal ricorso di una lavoratrice agricola che aveva presentato istanza per l'indennità di maternità e che aveva ricevuto dall'Inps la comunicazione della sospensione di ogni decisione sulla domanda amministrativa, in attesa della definizione del procedimento pendente in merito all'avvenuta cancellazione della ricorrente dagli elenchi dei braccianti agricoli⁽¹⁵⁾.

Tale posizione così rigorosa si colloca nel solco tracciato dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione⁽¹⁶⁾, che non solo risolve il conflitto tra i due differenti indirizzi interpretativi emersi in diverse decisioni di legittimità affermando il principio dell'impossibilità di spostare in avanti il *dies a quo* per l'inizio del computo del termine decadenziale di un anno per l'avvio dell'azione giudiziaria (di 3 anni per le prestazioni pensionistiche), ma giunge a escludere siffatta possibilità anche nel caso di mancanza di un provvedimento esplicito sulla domanda dell'assicurato come pure in quello di omissione delle indicazioni di cui al comma 5 del citato

(13) I. MAIO, *Regime decadenziale delle prestazioni previdenziali alla luce di Cass. sez. unite nn. 12718 e 12720 del 12/05/2009. La novella dell'art. 38, lett. d, d.l. 6 luglio 2011 n. 98, conv. in l. n. 111 del 2011*, in *IPrev*, 2013, n. 1-2, p. 59.

(14) Ancora I. MAIO, *op. cit.*, p. 60.

(15) Cass. 1° marzo 2010, n. 4896.

(16) Cass., sez. un., 29 maggio 2009, n. 12718 e 12720.

articolo 47, concernenti i gravami che possono essere proposti, a quali organi presentarli ed entro quali termini, altresì riguardo all'esperimento dell'azione giudiziaria.

Se per un verso le argomentazioni adottate dal Supremo collegio trovano fondamento nella natura pubblicistica della decadenza stabilita dalla legge in materia previdenziale «in quanto annoverabile fra quelle dettate a protezione dell'interesse alla definitività e certezza delle determinazioni concernenti erogazioni di spese gravanti su bilanci pubblici»⁽¹⁷⁾ (con l'effetto di toglierli dalla disponibilità delle parti e di renderli impermeabili ai comportamenti e agli atti da esse posti in essere), per altro verso, una simile posizione, ancorché autorevole, desta più di qualche perplessità per i rischi di compressione dell'effettiva possibilità per lavoratori e lavoratrici di azionare i diritti che l'ordinamento attribuisce loro.

Sotto questo profilo, in una più recente decisione della Corte di Cassazione, tale evenienza è stata esclusa (oltre che come già fatto in pronunce precedenti, ivi richiamandosi alcune sentenze della Consulta) anche rispetto al potenziale conflitto con le fonti del diritto sovranazionale in quanto la previsione di termini decadenziali non inciderebbe sull'effettività delle tutele giurisdizionali dei diritti conferiti ai singoli dall'ordinamento europeo ove non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile il relativo esercizio, ritenendosi, dunque, congruo (e conforme ai principi della legislazione dell'UE) l'anno di tempo stabilito per l'avvio della procedura giudiziale ancorché decorrente in concomitanza con il procedimento amministrativo per il riconoscimento della prestazione previdenziale⁽¹⁸⁾.

Non è questa la sede per entrare in valutazioni che richiedono un ampio approfondimento anche su altri aspetti implicati dalla questione; ciò nondimeno non ci si può esimere dal rilevare che nella decisione delle Sezioni unite del 2009, l'equiparazione tra la "irregolarità" della carenza in un atto formale dell'Istituto degli elementi che informano l'interessato/a circa modalità, condizioni e termini per l'esperimento di rimedi contro provvedimenti di diniego di una prestazione (già di per sé conclusione opinabile) e la differente ipotesi di silenzio sulla domanda iniziale appare discutibile.

Infatti, seppure è innegabile che il dato testuale delle disposizioni che disciplinano la materia fornisce, almeno di primo acchito, un agevole supporto argomentativo alla giurisprudenza di legittimità essendo la regola del silenzio rifiuto

(17) Cass., sez. un., n. 12718/2009, cit. In tema, si veda almeno I. MAIO, *op. cit.*, pp. 60-62, e P. BOER, *I ricorsi amministrativi nei confronti degli enti previdenziali per lavoratori dipendenti*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Utet, 2020, tomo II, pp. 2934-2935.

(18) Cass. ord. 15 settembre 2021, n. 24957, a cui pure si rinvia per tutti i riferimenti giurisprudenziali accennati nel testo.

esplicitamente sancita nell'articolo 7 della legge n. 533/1973, è altrettanto vero che l'evoluzione del quadro normativo da allora ad oggi depone nel senso di una tendenziale riduzione dello squilibrio tra la posizione (di potere) dell'amministrazione (termine *lato sensu* inteso) e quella del cittadino/lavoratore attraverso il progressivo ampliamento degli spazi di trasparenza sull'operato della PA, specie quando a essere in gioco sono posizioni soggettive attive concernenti l'effettività di diritti (sociali) previdenziali.

È pacifico che la domanda amministrativa di una prestazione di sostegno al reddito rientri tra i procedimenti a istanza di parte e, come tale, assoggettata alle regole *ex* articolo 2, legge n. 241/1990, in attuazione del quale l'Inps – al pari di tutte le pubbliche amministrazioni – si è dotato di un apposito regolamento. Per quanto qui maggiormente rileva, in esso si prevede che tutti i procedimenti (non solo quelli su domanda ma anche gli altri avviati d'ufficio) si concludano «con un provvedimento espresso nel termine stabilito» ⁽¹⁹⁾ anche nell'ipotesi di domanda «manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondata» ⁽²⁰⁾. Inoltre, riproducendo quasi testualmente le previsioni della legge n. 241/1990, a carico dell'Istituto si prevede l'obbligo di comunicare i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza con assegnazione di un termine (che sospende quelli di conclusione del procedimento) affinché il richiedente possa presentare osservazioni ⁽²¹⁾. Peraltro, nei provvedimenti adottati all'esito di istanza di parte rilasciati in ritardo, devono essere indicati i termini ordinariamente previsti (dalla legge e/o dai regolamenti) per la conclusione dell'iter amministrativo «e quello effettivamente impiegato» ⁽²²⁾.

Infine, l'articolo 10 del Regolamento Inps stabilisce l'obbligo per l'ente previdenziale di risarcire il danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, previsione, questa, già contenuta nel previgente regolamento e che riproduce le disposizioni di cui all'articolo 2-*bis*, comma 1, della legge n. 241/1990 ⁽²³⁾.

Di tutto ciò i giudici di legittimità non hanno tenuto conto e anche ove si volesse riconoscere alle Sezioni unite l'attenuante del “fattore tempo” avendo enunciato il principio della “indifferenza” del *dies a quo* rispetto a tutte le vicende del procedimento amministrativo ben prima del nuovo regolamento Inps, lo stesso non

⁽¹⁹⁾ Art. 2, comma 1, Regolamento per la definizione dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, adottato con deliberazione del CdA dell'Inps 21 dicembre 2020, n. 111.

⁽²⁰⁾ Art. 2, co. 2, Regolamento Inps.

⁽²¹⁾ Art. 5, Regolamento Inps, e art. 10-*bis*, l. n. 241/1990.

⁽²²⁾ Art. 9, Regolamento Inps.

⁽²³⁾ Sul punto, con riferimento al regolamento previgente, cfr. P. BOER, *op. cit.*, pp. 2923-2924, spec. nota 7.

può dirsi con riguardo all'ordinanza della sezione lavoro della Corte suprema del 2021 citata in precedenza.

Ma, a ben guardare, anche l'indirizzo espresso nella più volte richiamata sentenza del 2009 non sembra poter essere del tutto esente da censure, almeno rispetto all'ipotesi di silenzio diniego ove si consideri che il principio della conclusione con provvedimento espresso dei procedimenti a istanza di parte era già sancito dalla versione originaria dell'articolo 2 della legge n. 241/1990, disposizione che nel corso del tempo ha, sì, subito modifiche e integrazioni che non hanno tuttavia scalfito l'enunciazione iniziale e che, anzi, al contrario, hanno via via rafforzato le posizioni di garanzia del cittadino/lavoratore nei confronti della pubblica amministrazione.

Sicché, concludendo sul punto, è proprio l'evoluzione del quadro normativo a dare fondamento all'idea che il principio affermato dalle Sezioni unite debba oggi essere rivisto almeno con riferimento all'ipotesi in cui l'Istituto abbia omesso o comunicato tardivamente l'esito negativo della domanda amministrativa di accesso a una prestazione previdenziale, non potendosi sostenere neanche la specialità della regola del silenzio rifiuto *ex* articolo 7, legge n. 533/1973, in ragione della circostanza che è lo stesso Inps, con il proprio regolamento, a rendere esplicito l'assoggettamento a una regola differente, quella della manifestazione espressa, peraltro, in attuazione di una norma di legge (l'articolo 2, legge n. 241/1990) avente pari valore di quella cronologicamente antecedente così da poter considerare quest'ultima superata per via dello *ius superveniens*.

4. I trattamenti di disoccupazione agricola tra lacune legislative, questioni di legittimità costituzionale e comportamenti fraudolenti

Le prestazioni previdenziali per i lavoratori agricoli che, più delle altre, presentano criticità sono i trattamenti di disoccupazione. Le ragioni all'origine di una simile situazione sono varie ma più o meno tutte riconducibili al loro particolare funzionamento, che, come anticipato in apertura, si giustifica, a sua volta, in considerazione delle peculiarità del settore. Un quadro normativo caratterizzato da regole non sempre coerenti unitamente a meccanismi di perfezionamento dei requisiti di accesso e di erogazione delle prestazioni che le rendono appetibili (e facilmente aggredibili) da parte di chi nutre intenti fraudolenti (con condotte illecite che variano dalle possibili connivenze tra datori e prestatori di lavoro fino a vere e proprie operazioni della criminalità organizzata realizzate con tecniche talvolta molto sofisticate), rendono agevole comprendere perché i trattamenti di disoccupazione agricola costituiscono l'area più problematica del complesso delle misure di sostegno al reddito predisposte per il comparto primario.

La complessità di queste tematiche (parte delle quali, peraltro – e almeno per grandi linee – è nota), richiederebbe una trattazione a sé. In questa sede, mi limiterò a svolgere qualche considerazione mantenendo distinte quelle concernenti gli OTD da altre che interessano, invece, gli operai a tempo indeterminato (OTI).

Partendo dalla prima delle due categorie di lavoratori, ci si astiene da osservazioni riguardo alle criticità derivanti dal controverso quadro regolatorio (legale e negoziale) in materia di retribuzione da assumere come base per la determinazione del *quantum* delle prestazioni (pensionistiche e) temporanee (tema al quale è dedicata la relazione di Domenico Mesiti) ⁽²⁴⁾, per svolgere, invece, qualche considerazione in merito alla questione dell'accreditamento delle giornate lavorative utili ai fini del perfezionamento dei requisiti per accedere alle prestazioni temporanee di sostegno al reddito (quella di disoccupazione in particolare) ma anche parametro per stabilire la misura del trattamento.

Il ben noto fenomeno del “mercato delle giornate” ha potuto radicarsi, anzitutto, in conseguenza dell'effetto distorsivo prodotto – per dirla con le autorevoli parole della Consulta – dalla «cesura tra il sorgere del diritto [all'indennità di disoccupazione agricola] e l'erogazione nel corso dell'anno successivo e [dal] peculiare meccanismo di liquidazione, ancorato alle giornate di lavoro e non a quelle di disoccupazione» ⁽²⁵⁾ (fino al raggiungimento di una certa soglia), meccanismo che rende conveniente per gli stessi lavoratori far denunciare ai propri datori un numero di giornate tale per cui si massimizza il reddito annuale derivante dalla somma tra salario e prestazione previdenziale (ancorché percepita nel corso dell'anno successivo). In tal modo, si “liberano” giornate che possono essere vendute – per il tramite di una pleora di «intermediari parassitari» ⁽²⁶⁾ tra cui, talvolta, operano anche alcuni patronati – per essere attribuite a lavoratori “fittizi”, consentendo a chi non avrebbe diritto (o lo avrebbe in misura minore) per non aver prestato attività lavorativa sufficiente, di percepire indebitamente trattamenti previdenziali.

A questo “stock” di giornate si aggiungono (e si “vendono” per il tramite dei medesimi canali testé accennati) quelle che si rendono disponibili in conseguenza

⁽²⁴⁾ Per una dettagliata ricostruzione in chiave storico-evolutiva si veda V. DE MICHELE, *La specialità della previdenza per gli operai agricoli a tempo determinato nella recente giurisprudenza costituzionale*, in RDSS, 2017, n. 2, p. 315 ss.

⁽²⁵⁾ C. cost. 10 marzo 2017, n. 53, punto 3.1.

⁽²⁶⁾ Così, il documento finale del tavolo tecnico costituito dall'allora Ministro del lavoro Catalfo, intitolato *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, 22 febbraio 2021, p. 20.

di sacche di lavoro nero prestate da persone prive di valido titolo di soggiorno (lavoratori e lavoratrici “fantasma”) ⁽²⁷⁾.

Proprio alla luce del ruolo che gli intermediari giocano in questi traffici, nel documento finale elaborato dal tavolo tecnico istituito durante il Ministero Catalfo (2020), tra le linee di intervento indicate per il settore agricolo, è stata prospettata una revisione della legge n. 152/2001, proponendosi di limitare le deleghe per le domande di disoccupazione agricola ai soli patronati costituiti da organizzazioni sindacali in quanto uniche formazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori ⁽²⁸⁾.

Senza entrare nel merito di valutazioni sui possibili effetti (benefici) di una revisione del quadro normativo in tale direzione, si ritiene – e di questo la Commissione che ha elaborato il documento ne è consapevole – che occorrerebbe inseguire un simile intervento all’interno di un più ampio quadro strategico di lotta alla illegalità nel lavoro agricolo, un quadro nel cui ambito trovi spazio – non solo un affinamento degli strumenti a disposizione dell’Istituto erogatore per la verifica *ex ante* di condotte elusive, evasive e fraudolente e un potenziamento dell’azione repressiva da parte degli organi di vigilanza, ma anche – una valutazione sull’opportunità (e sulla concreta realizzabilità) di correttivi alla disciplina dell’indennità di disoccupazione per gli OTD.

Su tale secondo aspetto si ritornerà nelle conclusioni, mentre riguardo al primo si rileva che un’importante novità è costituita dall’estensione ai datori di lavoro del settore agricolo dell’obbligo di effettuare gli adempimenti di carattere contributivo-assicurativo mediante il sistema dei flussi Uniemens, già in uso per la generalità degli altri datori di lavoro. L’innovazione, introdotta dall’articolo 8, comma 2, della legge n. 199/2016, a seguito di alcuni rinvii, è definitivamente entrata in vigore a decorrere dal mese di aprile 2020. Benché queste nuove modalità di adempimento agli obblighi amministrativi datoriali non incidano sulle scadenze dei versamenti contributivi che restano trimestrali, la riduzione da tre a un solo mese dell’arco temporale di denuncia delle giornate, riducendo gli spazi di “manovrabilità” (di “aggiustamento”) della distribuzione dell’attività lavorativa effettivamente resa, può contribuire a rendere più veritiera e più aderente

⁽²⁷⁾ Non si ignora, qui, la questione delle ricadute sui rapporti di lavoro in agricoltura dei rapporti tra i diversi operatori della filiera agroalimentare e delle modalità di fissazione dei prodotti agricoli, su cui I. CANFORA, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *DLRI*, 2018, n. 158, p. 259 ss.; dinamiche, queste, che inevitabilmente forniscono un contributo significativo al proliferare di irregolarità nel lavoro agricolo, anche in assenza di sofisticati disegni criminosi. In tema, si veda V. LECCESE, *Lavoro, sfruttamento e tutele nella filiera agroalimentare: un itinerario*, ivi, p. 245 ss., e W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, ivi, p. 321 ss.

⁽²⁸⁾ Cfr. *Linee di indirizzo e proposte di intervento per la riforma universalistica degli ammortizzatori sociali*, cit., p. 21.

alla realtà dei fatti la registrazione e la denuncia dei dati contributivo-previdenziali.

Inoltre, nel 2017, l'Inps ha avviato il c.d. "Piano Frozen", un sistema automatizzato (algoritmico) di controllo e validazione preventiva dei flussi Uniemens, basato su una serie di indicatori di rischio messi a punto attingendo dagli esiti di analisi di dati storici (generalisti e riferiti alla singola impresa). Come chiarito dall'Inps ⁽²⁹⁾, il sistema informatico che supporta la gestione del Piano identifica le denunce contributive che presentano profili di rischio di irregolarità e/o di condotte fraudolente e ne blocca gli effetti (con particolare riguardo all'alimentazione dei conti assicurativi individuali, le "congela") assoggettandole ad accurati controlli da parte delle sedi territoriali dell'Istituto, che devono concludersi entro 30 giorni, con l'acquisizione definitiva nel flusso Uniemens della denuncia datoriale se non si riscontrano irregolarità, ovvero proseguire con ulteriori attività di verifica e, eventualmente, di blocco definitivo con l'avvio di accertamenti nell'ipotesi di riscontro di conferme o di significativi elementi indiziari in relazione alle irregolarità che avevano attivato l'"alert".

Questa metodologia di recente introduzione dovrebbe altresì contribuire a ridimensionare le criticità emerse dall'attività di contrasto dell'Inps al fenomeno dei falsi braccianti agricoli e che, nonostante l'ormai risalente abrogazione del comma 4 dell'articolo 8, decreto legislativo n. 375/1993 ⁽³⁰⁾, e del conseguente venir meno dell'automatico disconoscimento delle prestazioni di lavoro a seguito di accertata incongruità tra il fabbisogno di manodopera elaborato sulla base della stima tecnica *ex* articolo 8, comma 2, decreto legislativo n. 375/1993, e le giornate lavorative dichiarate dal datore di lavoro ⁽³¹⁾, non di rado aveva portato all'annullamento di rapporti di lavoro realmente instaurati ovvero al diniego di attribuzione di giornate lavorative effettivamente svolte, con le conseguenti ricadute negative per lavoratori e lavoratrici in termini di accesso alle prestazioni previdenziali.

D'altra parte, l'approccio metodologico introdotto con il Piano Frozen dovrebbe garantire, per un verso, l'effettività del principio affermato dalla prassi dello stesso Inps, in virtù del quale «Per [...] l'eventuale annullamento di rapporti di lavoro è premessa indispensabile la certezza dell'assenza di prestazioni lavorative» ⁽³²⁾, e, per l'altro verso, una maggiore aderenza alla *ratio* delle disposizioni del decreto legislativo n. 375/1993, che, come affermato dalla Consulta ⁽³³⁾, non consiste nella reintroduzione di uno strumento di accertamento presuntivo

⁽²⁹⁾ Circ. Inps 30 maggio 2017, n. 93.

⁽³⁰⁾ Ad opera dell'art. 9-ter, comma 3, d.l. n. 510/1996 convertito dalla l. n. 608/1996.

⁽³¹⁾ Cfr. circ. Inps 16 dicembre 2009, n. 126.

⁽³²⁾ Cfr. circ. Inps 25 febbraio 2009, n. 27.

⁽³³⁾ C. cost. 17 maggio 2019, n. 121.

(come quello dichiarato illegittimo con la sentenza della Corte costituzionale 26 giugno 1962, n. 65) avente anche (ma non solo) il carattere di misura sanzionatoria bensì nella creazione di uno strumento antielusivo allo scopo di garantire la piena tutela previdenziale dei lavoratori agricoli, che si sostanzia in una stima tecnica del fabbisogno di forza lavoro accertata attraverso accertamenti specifici (anche ispettivi).

Riguardo, invece, agli OTI, negli ultimi anni, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi due volte sulla disciplina dell'indennità di disoccupazione agricola, chiarendo (con due sentenze interpretative di rigetto) che l'esclusione dall'ambito di applicazione (dell'Aspi e ora) della Naspi non impedisce di interpretare l'attuale quadro normativo (l'articolo 32, legge n. 264/1949, in particolare) in maniera conforme ai principi costituzionali. Sicché, per un verso, per l'operaio agricolo a tempo indeterminato licenziato sullo scorcio dell'anno (non residuando giornate non lavorate), il diritto all'indennità di disoccupazione sorge anche qualora il requisito delle 102 giornate di lavoro (nel biennio) per il riconoscimento dell'indennità speciale di disoccupazione maturi anche in un solo anno, richiedendo la norma un accredito complessivo (pari a 102 contributi giornalieri) nei 2 anni precedenti e non che questi siano suddivisi tra tali 2 anni ⁽³⁴⁾; per l'altro verso (e sulla base del principio prima esposto), anche il lavoratore licenziato alla fine dell'anno ottiene detta indennità, pur dopo aver raggiunto o superato le 270 giornate lavorate ⁽³⁵⁾ ed essere rimasto involontariamente disoccupato (a limite

⁽³⁴⁾ C. cost. 14 luglio 2017, n. 194.

⁽³⁵⁾ L'art. 1, comma 55, l. n. 247/2007, ha unificato i trattamenti di disoccupazione per gli OTD prevedendo che l'indennità sia commisurata al 40% della retribuzione giornaliera e sia corrisposta per un numero di giornate pari a quelle lavorate nell'anno (precedente quello della richiesta) entro il limite di 365 giorni e non più di 270 come previsto dall'art. 32, comma 1, lett. a, l. n. 264/1949. Tuttavia, come rileva D. MESITI, *op. cit.*, p. 465, la disciplina dell'Aspi, prima, e della Naspi, ora (art. 2, d.lgs. n. 22/2015), nell'escludere dal relativo ambito di applicazione gli operai agricoli a tempo determinato e a tempo indeterminato, richiama le disposizioni in materia di indennità (speciale) di disoccupazione agricola vigenti senza includervi il citato art. 32 che, dunque, resterebbe in vigore con riferimento al solo requisito contributivo richiesto (102 contributi giornalieri) ma non anche riguardo al parametro da assumere ai fini della determinazione del numero di giorni per i quali può essere riconosciuta la prestazione (270). Ne deriva che anche per gli OTI tale parametro viene parificato a quello previsto per gli OTD, sia pure per via di una tacita abrogazione. A deporre in tal senso, pragmaticamente, sarebbe sufficiente la consultazione della pagina dedicata alle indennità di disoccupazione per i lavoratori agricoli del portale istituzionale dell'Inps. Per dovere di completezza è necessario considerare che l'Inps aveva sostenuto questa tesi anche nel giudizio di legittimità costituzionale poi deciso con la sentenza C. cost. n. 30/2019, cit. (su cui si veda *infra*), sulla base di quanto già stabilito dall'art. 1, comma 2, d.l. n. 108/1991, convertito dalla l. n. 169/1991 (punto 4.4. della citata sentenza). Tuttavia, la Consulta aveva ritenuto non fondata l'eccezione sollevata dall'Istituto, qualificando come «non implausibile» la ricostruzione del contesto normativo effettuata dal giudice rimettente che, appunto, si basava

per l'intero anno successivo e, dunque, ancorché privo in detto periodo di giornate lavorative), potendo richiedere la prestazione nel secondo anno successivo a quello di cessazione del rapporto di lavoro ⁽³⁶⁾.

Nella seconda delle due decisioni, la Consulta, dopo aver rimarcato che anche per gli OTI l'indennità di disoccupazione agricola si connota per una prevalente funzione di integrazione del reddito, giustifica la differente disciplina, da un lato, rispetto a quella dettata per le omologhe prestazioni previdenziali garantite alle altre categorie di lavoratori a tempo indeterminato sulla base delle peculiarità del lavoro in agricoltura e, dall'altro lato, nei confronti degli OTD, per i quali non è irragionevole che la durata del godimento dell'indennità sia commisurata alle giornate di lavoro effettivamente prestate, diversamente da quanto stabilito per gli OTI per i quali, come noto, la prestazione viene parametrata al numero di giornate non lavorate nel corso dell'anno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro ⁽³⁷⁾.

Ciò nondimeno, il giudice delle leggi, pur sottolineando che i ritmi e le regole della produzione e del mercato dei prodotti agricoli («legati alla capacità biologica delle piante e degli animali di crescere, riprodursi e produrre, a loro volta, nell'ambiente») ⁽³⁸⁾ lo differenziano dai settori industriale e del terziario, sembra lanciare un invito (se non proprio un monito) al legislatore affermando che «dovrà valutare se dettare una nuova disciplina dei trattamenti di disoccupazione dei lavoratori agricoli», in ragione «delle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'organizzazione delle imprese agricole» ⁽³⁹⁾.

In altri termini, la Consulta pare qui voler “indirizzare” l'attenzione del legislatore sul fatto che è giunto il momento di interrogarsi sulla perdurante adeguatezza di un assetto di regole speciali e differenziate dettate per le prestazioni di disoccupazione agricola, quanto meno riguardo a quelle destinate agli OTI.

Il legislatore sembra aver colto l'invito. Infatti, una parziale revisione della disciplina è stata realizzata con la legge n. 234/2021, che ha ridefinito il campo di applicazione della Naspi, estendendolo ai soci lavoratori subordinati a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci di cui alla legge n. 240/1984 ⁽⁴⁰⁾, sostanzialmente, quelle che svolgono “attività connesse” ai sensi dell'articolo 2135 c.c.

sull'asserita perdurante vigenza del parametro delle 270 giornate (*rectius*, della norma censurata, vale a dire l'art. 32, comma 1, lett. a), l. n. 264/1949).

⁽³⁶⁾ C. cost. n. 30/2019, cit., su cui i rilievi adesivi di D. MESITI, *op. cit.*, p. 453 ss.

⁽³⁷⁾ C. cost. n. 30/2019, cit., punti 5.2.1. e 5.2.2.

⁽³⁸⁾ Ivi, punto 5.2.1.

⁽³⁹⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁰⁾ Art. 2, comma 1, d.lgs. n. 22/2015, come modificato ex art. 1, comma 221, lett. a), l. n. 234/2021.

La novità, certamente rilevante sul piano sistematico (molto meno su quello dell'impatto numerico in termini di persone interessate)⁽⁴¹⁾, sembra essere, tuttavia, il frutto di intenti di razionalizzazione sistematica in quanto le cooperative in questione erano già assoggettate alla disciplina stabilita per le imprese del comparto dell'industria sebbene solo con riferimento ad alcune (pur rilevanti) prestazioni previdenziali: cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, assegni familiari, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro⁽⁴²⁾.

Ciò nondimeno, l'intervento legislativo induce a interrogarsi sulla possibilità e sulla opportunità di generalizzare l'estensione in questione a tutti i lavoratori agricoli e, dunque, oltre i confini del lavoro prestato nelle cooperative che esercitano attività connesse ai sensi dell'articolo 2135 c.c. Se si considera che per la generalità degli OTI il presupposto di accesso all'indennità speciale di disoccupazione è la cessazione del rapporto di lavoro analogamente a quanto previsto in materia di Naspi e, dunque, l'eventuale (e più che probabile) sussistenza di giornate non lavorate nel corso dell'anno potrebbe al più consentire a questa categoria di lavoratori e lavoratrici di accedere alla CISOA – ove ne ricorrano i presupposti oggettivi (causali di intervento) e soggettivi (almeno 181 giornate lavorative nel corso dell'anno)⁽⁴³⁾ – la proposta non pare azzardata (e, anzi realizzabile) contestualmente a una riduzione del requisito di accesso alle integrazioni salariali previste per il settore agricolo.

Si realizzerebbe, in tal modo, una completa (rispetto agli OTI) razionalizzazione del quadro normativo poiché se questo era l'intento del legislatore del 2021, non può sottacersi che l'operazione compiuta con la legge n. 234/2021 fa sorgere qualche dubbio di legittimità costituzionale per la possibile irragionevolezza della differenza di trattamento che ora esiste a vantaggio dei soli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative, considerato che la tutela garantita dalla Naspi è decisamente più generosa sia in termini economici, sia sul piano dei servizi di accompagnamento al reinserimento lavorativo (non necessariamente nel medesimo settore di provenienza) del cui utilizzo, peraltro, i beneficiari del trattamento ordinario di disoccupazione sono onerati per effetto delle ben note disposizioni che regolano la c.d. "condizionalità".

Concludendo su questi profili, è lecito sospettare che, in ragione dei rilievi prospettati, alla base della limitata estensione del campo soggettivo di applicazione

⁽⁴¹⁾ Cfr. *Nota di lettura* di accompagnamento al d.d.l. AS 2448, p. 179 (divenuto poi l. n. 234/2021, legge di bilancio per il 2022) in cui si stima in circa 200 lavoratori e lavoratrici la platea dei potenziali destinatari dell'estensione della disciplina della Naspi al settore delle cooperative di manipolazione, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri.

⁽⁴²⁾ Art. 3, comma 1, l. n. 240/1984, come integrato dalla l. n. 234/2021, che ha inserito tra le prestazioni previdenziali anche la Naspi.

⁽⁴³⁾ Art. 8, commi 1 e 3, l. n. 457/1972.

della Naspi vi siano mere valutazioni di sostenibilità finanziaria dell'operazione, come si può evincere dai dati di impatto economico dell'intervento legislativo, riportati nel dossier di accompagnamento alla legge di bilancio per il 2022 ⁽⁴⁴⁾.

5. Qualche considerazione conclusiva sul ruolo delle parti sociali tra presente e futuro prossimo

A conclusione di questo intervento, è opportuno svolgere qualche considerazione sul ruolo delle parti sociali e delle organizzazioni sindacali, in particolare, partendo da ciò che sinora è stato realizzato limitatamente al tema di cui ci si è occupati, vale a dire le prestazioni previdenziali temporanee.

Il presente è costituito dall'irrobustimento del welfare negoziale, come può evincersi dalla progressiva attuazione – tuttora in essere – di alcune previsioni del contratto collettivo nazionale. Il riferimento è naturalmente alla costituzione dell'Ente bilaterale agricolo nazionale (Eban) e del Fondo di assistenza sanitaria integrativa attraverso cui si generalizzano sull'intero territorio nazionale forme di previdenza integrativa sopperendo ai ritardi nella istituzione e/o della operatività, a livello provinciale, delle Casse *extra legem* che assicurano l'integrazione dei trattamenti previdenziali in caso di malattia e infortunio previsti dalle disposizioni di fonte legale ⁽⁴⁵⁾.

Al di là dell'indubbia apprezzabilità per questi approdi, si ritiene – e di ciò le organizzazioni sindacali ne sono consapevoli – che sia questa la strada da percorrere per elevare la penetrazione in un settore, quale è quello agricolo, in cui la netta predominanza di OTD rende molto arduo l'innalzamento dei livelli di tutela e il contrasto alle diffuse pratiche illegali di cui si è fatto cenno nel corso dell'intervento.

Tuttavia, il secondo dei profili ora richiamati rappresenta la vera sfida per il sindacato, che, da un lato, dovrebbe tentare di instaurare canali di interlocuzione e di collaborazione con le autorità preposte alla vigilanza più strutturati – qui, tuttavia, si resta nell'ambito dell'approccio repressivo che serve a porre rimedio a situazioni di illegalità già prodottesi – e, dall'altro lato, farsi promotore di iniziative volte a tentare di eliminare quelle distorsioni del mercato (dei prodotti e del lavoro) agricolo che finiscono per ripercuotersi ben al di là del comparto primario, sull'intera collettività, non solo in termini finanziari ma anche sul piano della garanzia della sicurezza pubblica (il riferimento è naturalmente alla criminalità organizzata) e della pacificazione sociale.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. *Nota di lettura*, cit., p. 179.

⁽⁴⁵⁾ Su questi profili, *amplius* A. MARCIANO, *Relazioni sindacali e previdenza sociale per un sistema agricolo sostenibile*, ESI, 2023, p. 224 ss.

Qualche passo in tale direzione è stato compiuto con l'istituzione della Rete del lavoro agricolo di qualità a cui possono aderire gli enti bilaterali e alla cui cabina di regia, peraltro, partecipano anche rappresentanti di lavoratori e lavoratrici designati dalle organizzazioni sindacali e datoriali (maggiormente rappresentative)⁽⁴⁶⁾. Trattasi, tuttavia, di misura insufficiente perché a una simile rete aderiscono imprese che operano già entro i confini della legalità. È sul versante della propulsione che – mi permetto di rilevare – si riscontrano le maggiori carenze.

Certo, nella consapevolezza che il tema meriterebbe ben altro spazio (che in questa sede non c'è), ci si limita a rilevare che due paiono essere le strade da intraprendere.

La prima attiene a una strategia di contrasto alle prassi commerciali soggioganti poste in essere da soggetti collocati al vertice della filiera agro-alimentare in danno, soprattutto, dei (piccoli) produttori: è nelle dinamiche di mercato che si sviluppano lungo le filiere produttive che le organizzazioni sindacali devono intervenire per far sì che la produzione abbia i giusti margini di profitto, non dovendo così ricorrere a pratiche lavorative illegali. È indubbio che questi rilievi, di per sé soli, non spiegano *in toto* l'attuale diffusione di simili prassi che, in ultima analisi, finiscono per ripercuotersi negativamente sulla condizione dei lavoratori; tuttavia, non si può negare che, non di rado, la violazione delle regole si pone come unica soluzione alternativa alla riduzione o alla cessazione dell'attività.

La seconda linea – in parte complementare a quella appena descritta – concerne invece l'opportunità di farsi promotori di quel ripensamento del sistema di tutela reddituale in caso di disoccupazione di cui si è accennato, specie riguardo alle prestazioni destinate a chi è assunto/a tempo determinato. Su questo aspetto, si ritiene che la direttrice da intraprendere sia tracciata dalla necessità di ricondurre questi trattamenti alla funzione propria, vale a dire, quella di integrazione di un reddito basso derivante – per le ragioni più volte sinteticamente esposte – da una strutturale condizione di sottoccupazione infrannuale.

Detto in altri termini, il sindacato potrebbe (e, a mio avviso, dovrebbe) cogliere come una opportunità l'invito che la Consulta ha rivolto al legislatore nella sentenza n. 30/2019 (ancorché apparentemente riferito esclusivamente agli OTI) di ripensare l'assetto regolativo della materia: si tratta quanto meno di cominciare a vagliarne la fattibilità e le possibili ricadute benefiche in termini di riduzione della illegalità e di ridimensionamento dell'appetibilità che l'attuale quadro presenta per la famelica criminalità organizzata e, in generale, per chiunque persegua intenti fraudolenti.

Del resto, si tratta solo di iniziare a ragionare – e provare a indurre il legislatore a farlo – secondo logiche di “pensiero laterale” rispetto a un sistema di regole che sinora (e chissà per quanto tempo ancora) viene assunto come dato esogeno

⁽⁴⁶⁾ Art. 6, comma 2, d.l. n. 91/2014, convertito dalla l. n. 116/2014.

immodificabile, forse perché permette al *policy maker* di turno di restare nella *comfort zone*, vale a dire continuare a utilizzare i sussidi di disoccupazione come forma indiretta di sostegno (anche) ai produttori agricoli a fronte di salari e profitti inefficienti e insufficienti. Una volta compiuto questo passo “culturale” e “politico”, l'ingegneria giuridica sarebbe sicuramente in grado di individuare il giusto mix nella ricalibratura di requisiti di accesso e parametri di commisurazione delle prestazioni che garantiscano tutele adeguate alle esigenze di vita, come prescrive l'articolo 38, secondo comma, Cost.