CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **45/2021** (ECLI:IT:COST:2021:45)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **10/02/2021**; Decisione del **10/02/2021**
Deposito del **23/03/2021**; Pubblicazione in G. U. **24/03/2021**
Norme impugnate: Art. 38, c. 7°, del decreto-legge 06/07/2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15/07/2011, n. 111.
Massime: **43665 43666 43667 43668 43669 43670**
Atti decisi: **ordd. 135, 136 e 140/2020**

SENTENZA N. 45

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi dalla Corte di appello di Reggio Calabria con tre ordinanze del 16 giugno 2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 135, 136 e

140 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato Mauro Sferrazza per l'INPS e l'avvocato dello Stato Alfonso Peluso per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 febbraio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con tre ordinanze (iscritte al registro ordinanze 2020 con i numeri 135, 136 e 140), emanate in data 16 giugno 2020, la Corte di appello di Reggio Calabria solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 24 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede che «[i]n 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».

Ad avviso della Corte rimettente, la modalità di notifica in via telematica ai lavoratori interessati del provvedimento di riconoscimento/disconoscimento delle giornate lavorative, contemplata dalla disposizione censurata, pone a carico del lavoratore agricolo il gravoso onere di venire a conoscenza del provvedimento amministrativo di cancellazione dall'elenco nominativo trimestrale; conoscenza dalla quale decorre il termine per la contestazione del provvedimento, con conseguenti effetti negativi sull'esercizio del diritto di difesa, volto a conseguire le prestazioni previdenziali, correlate all'iscrizione stessa, negate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

In tal modo la disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., «per mancata conformazione del diritto interno ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», in relazione all'art. 47 CDFUE e al principio di effettività, rendendo eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di difesa del lavoratore attraverso la tempestiva impugnazione del provvedimento, ritenuto lesivo della sua situazione giuridica soggettiva; e, contestualmente l'art. 24 Cost., determinando una «irragionevole compressione del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

1.1.– La questione è sorta nell'ambito di giudizi di appello relativi a controversie in materia di indennità di disoccupazione per i lavoratori agricoli a tempo determinato.

1.1.1.– La prima ordinanza (reg. ord. n. 135 del 2020) è stata pronunciata nell'ambito del giudizio volto alla riforma della sentenza del Tribunale di Palmi, sezione lavoro, 12 ottobre 2017, n. 1337.

La Corte rimettente riferisce che il giudizio di primo grado è stato instaurato separatamente da C. G. e C. S. con atti depositati il 20 gennaio 2014. Nel lamentare ciascuno il

mancato riconoscimento dell'indennità di disoccupazione agricola per l'anno 2011, in relazione all'attività lavorativa espletata per 102 giornate, di cui 51 per la cooperativa G. R. e 51 per la cooperativa F. R. i ricorrenti chiedevano la condanna dell'INPS all'erogazione della denegata prestazione previdenziale.

Il Tribunale adito, non ammessa la prova per testi richiesta dai ricorrenti, aveva rigettato le domande ritenendo non dimostrata la prestazione lavorativa: in relazione all'annualità 2010 aveva rilevato la mancanza di prova dell'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli per l'anno 2010; per l'annualità 2011, aveva riscontrato l'iscrizione per sole 51 giornate.

Il giudice a quo rappresenta che in sede di impugnazione i ricorrenti hanno chiesto di provare l'effettività dei periodi lavorativi legittimanti la prestazione previdenziale richiesta e che l'INPS ha riproposto l'eccezione, già sollevata in primo grado, di inammissibilità della domanda «per essere i ricorrenti incorsi nella decadenza ex art. 22 comma 1 D.L. 7 del 1970, che impone al lavoratore di proporre l'azione giudiziaria entro 120 giorni dalla presa di conoscenza del provvedimento di cancellazione dagli elenchi». Ciò in quanto l'Istituto ha affermato di aver notificato le cancellazioni attraverso la pubblicazione sul proprio sito internet del terzo elenco trimestrale di variazione dal 15 al 31 dicembre 2013, come previsto dall'art. 38, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011 e che, pertanto, al momento della proposizione dell'azione giudiziaria il predetto termine decadenziale era decorso.

La Corte di appello di Reggio Calabria rappresenta, altresì, che i ricorrenti hanno affermato di «non avere mai avuto conoscenza di queste cancellazioni e di conseguenza contestano di essere incorsi in decadenza», e che, prospettata, in ogni caso, la illegittimità costituzionale del citato art. 38, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, hanno insistito per ottenere l'accertamento in via giudiziale della prestazione.

1.1.2.– La seconda ordinanza (reg. ord. n. 136 del 2020) è intervenuta nel corso del giudizio instaurato dall'INPS avverso la sentenza del Tribunale di Locri, sezione lavoro, 21 dicembre 2016, n. 1087.

Il giudice rimettente riferisce che in primo grado la ricorrente I. M. – premesso di aver lavorato quale bracciante alle dipendenze di un'azienda agricola per 102 giornate nel 2008, venendo iscritta negli elenchi dei lavoratori agricoli del comune di Bovalino – lamentava che l'INPS, con lettera notificata il 24 marzo 2015, le aveva richiesto la restituzione di 1.215,03 euro per disoccupazione agricola relativa all'anno 2008, ritenendo non spettante la prestazione per avvenuta cancellazione dagli elenchi. Pertanto la ricorrente chiedeva di dichiararsi l'illegittimità della cancellazione e conseguentemente l'esistenza del titolo per l'erogazione dell'importo ripetuto dall'INPS.

Costituitosi l'ente previdenziale nel giudizio di primo grado, il Tribunale adito, esperita la prova testimoniale, in accoglimento della domanda attorea, aveva annullato la cancellazione dall'elenco e disposto la reiscrizione della lavoratrice, dichiarando non dovute le somme richieste dall'Istituto.

La Corte di appello calabrese prosegue rappresentando che, nell'impugnare la predetta sentenza, l'INPS aveva dedotto che il Tribunale era entrato direttamente nel merito, senza esaminare la preliminare eccezione di decadenza dall'impugnazione della cancellazione dagli elenchi, e che la appellata, nel resistere al gravame, aveva sul punto ribadito quanto già dedotto in primo grado, ovvero «di avere avuto conoscenza della cancellazione non prima del 24 marzo 2015, sicché il ricorso giudiziale proposto il 3 luglio sarebbe ampiamente tempestivo».

Il rimettente espone, altresì, che «[l]'INPS aveva tuttavia evidenziato di avere notificato il provvedimento con le forme previste dall'art. 38 comma 7 D.L. 98 del 2011, conv. legge

111/2011, attraverso la pubblicazione telematica del terzo elenco trimestrale di variazione 2013 sul proprio sito dal 15 al 31 dicembre 2013», e che, pertanto, rispetto a tale notifica il termine decadenziale era ampiamente decorso.

La lavoratrice, resistendo nel giudizio di appello, aveva contestato l'efficacia della predetta notifica, confutando tuttavia solo genericamente l'adempimento degli oneri procedimentali a carico dell'Istituto, e comunque negando che la disciplina dell'art. 38, comma 7, potesse esserle applicata.

1.1.3.– La terza ordinanza (reg. ord. n. 140 del 2020) è stata pronunciata nel corso del giudizio promosso da I. M. avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale di Locri, sezione lavoro, 21 dicembre 2016, n. 1088.

Il giudizio di primo grado era stato instaurato da I. M. con ricorso depositato il 27 luglio 2015, nel quale, premesso di avere lavorato quale bracciante alle dipendenze di un'azienda agricola per 102 giornate nel 2009, venendo iscritta negli elenchi dei lavoratori agricoli del comune di Bovalino, lamentava che l'INPS, con lettera notificata il 24 marzo 2015, le aveva richiesto la restituzione di 1.215,03 euro per disoccupazione agricola relativa all'anno 2008, assumendo che la prestazione non spettava per avvenuta cancellazione dagli elenchi. La ricorrente chiedeva, pertanto, dichiararsi l'illegittimità della cancellazione, con condanna alla reiscrizione, e conseguentemente accertarsi l'esistenza di un titolo per l'erogazione dell'importo di cui l'INPS chiedeva la ripetizione.

Costituitosi l'INPS, il giudice di primo grado aveva dichiarato la domanda improcedibile per mancato espletamento del procedimento amministrativo prodromico.

Nel rappresentare che in sede di appello la lavoratrice ha lamentato l'errata applicazione da parte del Tribunale dell'art. 443 del codice di procedura civile «che non prevede la dichiarazione diretta di improcedibilità ma l'assegnazione di un termine», la Corte di appello di Reggio Calabria afferma che, ritenendo «[p]alesemente fondata questa argomentazione», «deve sostituirsi al primo giudice nella valutazione dell'insieme delle domande».

La Corte rimettente riferisce altresì: che «[l]'Inps aveva evidenziato di avere notificato il provvedimento con le forme previste dall'art. 38 comma 7 D.L. 98 del 2011, conv. legge 111/2011, attraverso la pubblicazione telematica del terzo elenco trimestrale di variazione 2013 sul proprio sito dal 15 al 31 dicembre 2013», sicché rispetto a tale notifica il termine decadenziale era ampiamente decorso; ma che sul punto la appellata si è difesa sostenendo di avere avuto conoscenza della cancellazione non prima del 24 marzo 2015, con la conseguenza che il ricorso giudiziale proposto il 3 luglio «sarebbe ampiamente tempestivo». In ogni caso la ricorrente contesta l'efficacia della notifica telematica, «confutando solo genericamente l'adempimento degli oneri procedimentali a carico dell'istituto ma negando che la disciplina dell'art. 38 comma 7 possa esserle applicata».

2.– A sostegno della questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della disposizione in esame, è addotto nelle tre ordinanze un identico ordine di considerazioni.

Premesse le fonti normative applicabili alla fattispecie e la loro consolidata interpretazione giurisprudenziale, il giudice a quo rappresenta che «[n]el diritto vivente espresso dalla consolidata interpretazione giurisprudenziale, il termine di 120 giorni previsto dall'art. 22 D.L. 7 del 1970 conv. legge 83 del 1970 per impugnare i provvedimenti definitivi in tema di iscrizione alle liste dei lavoratori agricoli ha natura sostanziale, in quanto relativo al compimento di un atto di esercizio di un diritto soggettivo, ed è insuscettibile di sanatoria», e che «l'iscrizione alle liste costituisce, ai sensi del R.D. 1949 del 1940, presupposto sostanziale indefettibile per ottenere prestazioni previdenziali in agricoltura, non bastando a tal fine neanche l'accertamento giudiziale dell'effettività del rapporto di lavoro, ove non accompagnato

dall'iscrizione».

Il rimettente ricorda che «[a] mente del previgente art. 17 D.L. 7/70, convertito in legge 83/70, anche dopo le modifiche apportate dal D.L. 510 conv. legge 608 del 1996 e dal D.Lgs. 375 del 1993, la decorrenza del termine decadenziale per l'impugnazione dei provvedimenti di cancellazione partiva dal momento in cui il provvedimento era comunicato personalmente all'interessato, a mezzo di messo comunale o del servizio postale». In proposito richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 16 gennaio 2007, n. 813, nella parte in cui afferma che «La speciale disciplina che compiutamente regola la materia dell'accertamento dei lavoratori agricoli dipendenti […] 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)».

Nell'evidenziare che tale soluzione è stata costantemente ribadita dalla successiva giurisprudenza di legittimità, la Corte di appello di Reggio Calabria afferma che «la notifica personale non è stata invece mai ritenuta necessaria in relazione ai provvedimenti di iscrizione, bastando pertanto, ai fini della decorrenza dei termini di decadenza, la pubblicazione dell'elenco, quale comunicazione collettiva e impersonale ma sufficientemente efficace».

Il descritto quadro normativo è stato, dunque, modificato dal censurato art. 38, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, secondo cui la notifica dei provvedimenti avviene con le modalità telematiche stabilite dall'art. 12-bis del r.d. 29 settembre 1940, n. 1949, introdotto dal comma 6 del medesimo art. 38 del d.l. n. 98 del 2011.

In particolare la disposizione stabilisce che con riferimento alle giornate di occupazione successive al 31 dicembre 2010, dichiarate dal datore di lavoro e comunicate all'INPS ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375, recante «Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera aa), della L. 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi», per gli operai agricoli a tempo determinato, per i compartecipanti familiari, e per i piccoli coloni, gli elenchi nominativi annuali di cui all'art. 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.

Per effetto della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, dunque, secondo la Corte rimettente, «non è più prevista una notificazione individuale al lavoratore interessato, bensì l'inserimento della cancellazione del singolo lavoratore in un elenco di variazione pubblicato telematicamente dall'INPS nel proprio sito, secondo specifiche tecniche stabilite dall'Istituto stesso».

In tal modo, prosegue il rimettente, la previsione «pone sul soggetto iscritto nell'elenco dei lavoratori agricoli un onere di consultazione degli elenchi trimestrali di variazione pubblicati periodicamente sul sito on line dell'INPS, secondo modalità che – tra l'altro – non sono fissate per legge ma rinviate alle specifiche tecniche stabilite dall'Istituto», che vi ha provveduto con la circolare 14 giugno 2012, n. 82 (Disposizioni in materia di contenzioso previdenziale ed assistenziale. Articolo 38, commi 6 e 7: pubblicazione degli elenchi nominativi dei lavoratori dell'agricoltura), disponendo che: gli elenchi di variazione verranno pubblicati secondo il seguente calendario: entro il 15 giugno primo elenco di variazione; entro il 15 settembre secondo elenco di variazione; entro il 15 dicembre terzo elenco di variazione; entro il 10 marzo dell'anno successivo quarto elenco di variazione; i suddetti elenchi saranno pubblicati sul sito internet dell'Istituto accessibile all'indirizzo www.inps.it, nella sezione "Avvisi e Concorsi",

sotto la voce “Avvisi”, e rimarranno in pubblicazione per quindici giorni consecutivi; la consultazione sarà possibile mediante libero accesso e senza utilizzo del P.I.N.; decorsi quindici giorni consecutivi dalla pubblicazione gli elenchi non saranno più visualizzabili; la pubblicazione degli elenchi avrà, ad ogni effetto di legge, valore di notifica alla parte interessata e, pertanto, al lavoratore non verrà inviata la notifica individuale della variazione di giornate; gli elenchi saranno consultabili per singola Provincia e singolo Comune e ognuno di essi sarà accompagnato da un frontespizio riportante il periodo di validità, il numero dei lavoratori contenuti, i riferimenti normativi e procedurali a base delle variazioni, l’organo e i termini per gli eventuali ricorsi amministrativi.

Il Collegio a quo evidenzia che né la legge, ma neanche le circolari dell’INPS, «indicano delle date precise nelle quali essi vanno pubblicati, ma solo i termini entro i quali ciò va fatto, sicché non è prevedibile a priori con certezza, ma solo in termini approssimativi, quando cadranno i quindici giorni durante i quali gli stessi resteranno pubblicati sul sito dell’Istituto».

Ciò comporta che grava sul lavoratore agricolo l’onere «di un costante controllo sul sito on line dell’istituto sulle pubblicazioni degli elenchi di variazione che potrebbero – in ipotesi come quella in esame – contenere la cancellazione della sua iscrizione risalente anche ad anni precedenti, verifica che – tra l’altro, per effetto della rimessione all’INPS delle modalità di pubblicazione – va condotta, quantomeno, con cadenza quindicinale, posto che quella è la durata della pubblicazione di ogni singolo elenco».

In ordine alla rilevanza della questione il rimettente afferma che l’applicazione della disposizione censurata è decisiva per la definizione dei giudizi a quibus, in quanto interviene «a monte, sulla stessa configurabilità del diritto alla prestazione e, pertanto, confermando la natura indebita della stessa».

Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte di appello calabrese svolge diffuse argomentazioni a sostegno della dedotta violazione dei parametri evocati.

Riguardo alla lesione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 47 CDFUE, il rimettente, premesso che tale articolo sancisce il cosiddetto principio di effettività, riconoscendo che «Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell’Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice…», afferma che «dunque, il sistema dell’Unione Europea intende garantire a ogni cittadino una tutela effettiva dei propri diritti, che rimuova ostacoli di ordine processuale che rendano eccessivamente oneroso l’esercizio del diritto di difesa» e che «sulla medesima linea si muove la giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha costantemente utilizzato, quale parametro alla cui stregua valutare la legittimità delle norme processuali, la idoneità delle stesse a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui esse si riferiscono, non frapponendo ostacoli che producano eccessive e irragionevoli difficoltà» (viene ricordata in particolare la sentenza n. 44 del 2016).

Il giudice rimettente rappresenta che il «medesimo parametro di valutazione è stato utilizzato anche per scrutinare la conformità a costituzione di norme che impongono termini per l’esercizio del diritto, statuendosi il principio secondo cui l’incongruità del termine rilevante sul piano della violazione degli indicati parametri costituzionali si registra solo qualora esso sia non idoneo a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce e di conseguenza tale da rendere inoperante la tutela accordata al cittadino (Corte Cost. n. 94/2017, così in motivazione)».

In ordine alla specifica problematica che assume rilievo nel giudizio a quo, ossia la verifica della ragionevolezza dell’adozione del sistema di comunicazione attraverso pubblicazione di atti, il rimettente evidenzia che sia la giurisprudenza costituzionale che quella di legittimità hanno declinato il medesimo criterio dell’eccessiva difficoltà dell’esercizio del diritto di difesa.

Vengono richiamate, rispettivamente, la sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 1993 e la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, 10 maggio 1996, n. 4394.

Ad avviso del rimettente, nella fattispecie in esame la rilevata esigenza di garantire l'effettività dell'esercizio del diritto di difesa si ripropone «con ancora maggiore pregnanza».

Ciò in quanto «il lavoratore agricolo sa solo di essere iscritto negli elenchi dei lavoratori agricoli, ma non è necessariamente a conoscenza di eventuali accertamenti ispettivi e del loro esito, essendo tutt'altro che infrequenti i casi di indagini ispettive su aziende agricole compiute senza assumere informazioni dai lavoratori interessati e anche a distanza di anni da quando il rapporto di lavoro agricolo si è svolto. Il lavoratore dunque non soltanto non conosce i tempi dell'emissione del provvedimento di cancellazione che farà scattare il termine di impugnazione, ma neppure ha motivo di ritenere che un simile provvedimento verrà mai in essere e non ha perciò motivo di tenersi costantemente aggiornato».

La Corte d'appello di Reggio Calabria assume che «la menomazione del diritto di difesa – già rinvenibile per il solo fatto di far decorrere il dies a quo per impugnare dal momento della pubblicazione telematica degli elenchi di variazione senza comunicazione individuale ai singoli braccianti interessati dalla cancellazione – è ulteriormente aggravata dal fatto che, secondo la circolare INPS 82/2012 sopra citata, le variazioni restano pubblicate per soli quindici giorni, decorsi i quali gli eventuali interessati non avranno possibilità di venire a conoscenza delle rispettive cancellazioni».

In proposito, il giudice a quo deduce che «dalle due fasi nelle quali si sviluppa l'attività che è chiamata a svolgere la parte interessata a proporre ricorso avverso la cancellazione – quella percettiva, consistente nel prendere cognizione dell'atto da impugnare, e quella volitiva, consistente nella elaborazione e predisposizione dell'atto di impugnazione – la prima finisce per soggiacere non al termine fissato dalla legge (come avverrebbe se, conformemente all'id quod plerumque accidit, l'atto, una volta pubblicato, restasse a disposizione a tempo indefinito), bensì al minor termine di 15 giorni stabilito dall'Istituto previdenziale, con evidente, irragionevole compressione del diritto di difesa, non potendosi conculcare il diritto dell'interessato a usufruire dell'intero termine di legge anche per la presa di conoscenza del provvedimento, nulla escludendo che lo stesso possa predisporre il ricorso tempestivamente nell'imminenza della scadenza».

Il rimettente confuta poi che la diffusione dell'utilizzo degli strumenti telematici possa giustificare la previsione censurata poiché «quel che rende eccessivamente oneroso l'esercizio del diritto di difesa rispetto all'osservanza del termine di decadenza è la stessa necessità di un controllo periodico, frequente e con cadenza non preventivamente stabilita con esattezza del sito dell'INPS, volto a verificare l'eventuale adozione di provvedimenti che potrebbero riguardare anche annualità risalenti e che sarebbero destinati a incidere non su un'aspettativa, ma su un diritto, quello all'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli, già entrato a far parte del patrimonio del soggetto».

Sul punto evidenzia che «non risultano nell'ordinamento, del resto, ipotesi di pubblicazione generalizzata per casi in cui il provvedimento incida su situazioni giuridiche già entrate nel patrimonio di un soggetto, che si trovi dunque in posizione di mera difesa», non potendosi invocare la previsione dell'art. 32, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), secondo cui «a far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati».

Il giudice a quo ritiene che la riportata disposizione deve, difatti, essere interpretata quale

«forma di agevolazione per le amministrazioni che debbano portare a conoscenza di una generalità di soggetti non preventivamente identificati e potenzialmente interessati (bandi di gara, concessioni etc.), non quando si tratta di atti che incidono direttamente sulla singola posizione giuridica di soggetti determinati», come, del resto, affermato dalla giurisprudenza amministrativa (viene richiamata la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta, 13 dicembre 2011, n. 3148, secondo cui l'articolo sopra citato «[…] appare inequivoco nel determinare una presunzione assoluta di conoscenza in capo ai soggetti interessati all'emanazione di atti da parte delle pubbliche amministrazioni, qualora gli stessi non debbano ricevere una comunicazione individuale legata alla loro peculiare posizione»).

Inoltre, rappresenta che «l'esigenza di una utilizzazione restrittiva delle forme di pubblicazione telematica è stata avvertita anche dal Consiglio di Stato [sezione terza, sentenza 28 settembre 2018, n. 5570], che pure si occupava non di un atto direttamente lesivo di singole posizioni giuridiche, bensì di un provvedimento amministrativo rispetto al quale vi era una platea indifferenziata di potenziali interessati». In tale decisione si afferma, difatti, che «…le norme in tema di pubblicazione telematica degli atti devono essere applicate con particolare cautela e, quindi, sottostare ad un canone di interpretazione restrittiva, in particolare modo nel momento in cui si tratta di determinare (in via interpretativa) gli effetti di conoscenza legale associabili o meno a siffatta tipologia di esternazione comunicativa».

Il giudice rimettente ritiene dunque che la norma in questione non garantisce l'effettivo esercizio del diritto di difesa, «reso eccessivamente difficoltoso, sotto il profilo della gravosità di un costante controllo telematico degli elenchi (inesigibile per se stesso e reso ancor più gravoso dal fatto che – secondo le disposizioni adottate dall'INPS, cui la norma rinvia, tali elenchi restano pubblicati solo per quindici giorni, senza che l'interessato sia in grado di conoscere con precisione la collocazione cronologica dei periodi di pubblicazione), onde evitare che diventi definitivo un provvedimento che può portare alla perdita di diritti patrimoniali anche rilevanti (si pensi alle ripercussioni che una cancellazione può avere sul requisito contributivo ai fini pensionistici), e ciò oltretutto, come sovente accade, con riguardo a iscrizioni negli elenchi risalenti a molti anni prima».

Da ultimo, il rimettente conclude escludendo la possibilità un'interpretazione adeguatrice della norma in questione alla luce del suo tenore letterale e del richiamato diritto vivente.

3.– Nei tre giudizi si è costituito l'INPS con atti depositati il 22 ottobre 2020, di identico contenuto.

3.1.– Preliminarmente, l'Istituto solleva plurime eccezioni in ordine alla ammissibilità della questione: per difetto di motivazione sulla rilevanza; per carenze motivazionali in ordine alle norme processuali o di diritto sostanziale in ipotesi violate e alle ragioni che impedirebbero all'interessato di ricorrere in via giudiziale; per omesso esperimento, da parte del giudice a quo, dell'effettuazione «anche solo in via ipotetica, una possibile interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata»; per irrilevanza della questione a seguito della intervenuta abrogazione della disposizione censurata ad opera dell'art. 43, comma 7, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120.

3.2.– Nel merito, L'INPS assume la (manifesta) infondatezza della questione, poiché «appare evidente che la novella legislativa di cui all'art. 38, commi 6 e 7, del D.L. n. 98/2011 si pone in perfetta armonia con una generale tendenza all'informatizzazione della P.A. iniziata già dagli anni '90 – cfr. l'art. 2, comma 1, lett. m), della L. n. 412/1992; il D.Lgs. n. 3971993; l'art. 15, comma 2 della L. n. 59/1997 – e poi proseguita con sempre maggiore enfatizzazione nei decenni successivi».

Secondo l'Istituto «la evidente ratio della norma sospettata di illegittimità costituzionale –

facilmente individuabile nelle estese dimensioni di un fenomeno variegato e complesso anche per la sua parcellizzazione soggettiva e topografica, e, quindi, nella oggettiva necessità di esternare giuridicamente gli aggiornamenti in tempi ragionevoli e, comunque, compatibili con la tutela concreta delle situazioni connesse a dette variazioni, la pone, per la sua chiara specificità, al riparo da astratte censure di irrazionalità e/o irragionevolezza portate in emersione, fra l'altro, in uno scenario epocale a sua volta avulso dalla realtà quotidiana che, contrariamente a quanto opinato dal rimettente, vede lo strumento della comunicazione via internet tutt'altro che abnorme».

L'ente previdenziale afferma che «il legislatore, con le disposizioni normative censurate, ha dunque solo introdotto una variazione delle modalità di pubblicazione che tiene conto delle innovazioni tecnologiche, alle quali l'onere informativo dei lavoratori, già previsto in precedenza, deve necessariamente adeguarsi», evidenziando che «il lavoratore agricolo era, infatti, già onerato di un controllo relativo alla pubblicazione degli elenchi secondo la normativa precedente, in quanto nel sistema delineato dal D.L. n. 510/96, convertito in legge n. 608/96, era previsto che la notifica agli interessati degli elenchi annuali di cui all'art. 12 R.D. n. 1949/1940 avvenisse mediante affissione degli elenchi stessi per 15 giorni consecutivi all'albo pretorio del comune di residenza dei lavoratori interessati».

Nel rappresentare che «la novella in materia non ha apportato alcuna modifica alle norme di carattere sostanziale e/o processuale del nostro ordinamento giuridico in materia di azioni giudiziali a tutela del lavoro agricolo e rimette all'Istituto previdenziale l'indicazione delle sole "specifiche tecniche" in ordine alla pubblicazione telematica», l'INPS deduce che del resto la «valutazione circa le modalità di conoscenza da parte degli interessati di atti e provvedimenti della P.A., in prospettiva di una maggiore efficienza e semplificazione dell'azione ed attività amministrativa, non può che essere rimessa alla scelta discrezionale del legislatore, che tenga conto, come nella specie, del contemperamento dei diversi interessi in gioco».

Ad avviso della difesa dell'ente, dunque, «con l'introduzione della modalità telematica della notifica delle variazioni trimestrali il lavoratore agricolo non può ritenersi defraudato né del diritto di azionare in sede giudiziale le tutele apprestatogli dall'ordinamento (ove lo stesso si ritenga leso dai provvedimenti adottati dall'amministrazione relativi all'iscrizione/cancellazione dagli elenchi), né, tantomeno, del diritto di difesa, sia in caso di eventuale ricorso in sede amministrativa, che in sede giudiziaria».

Viene, poi, confutato l'assunto del giudice rimettente relativo alla onerosità per il lavoratore agricolo del costante controllo sul sito dell'Istituto, «dal momento che la pubblicazione telematica è prevista sia per far conoscere al lavoratore l'avvenuta iscrizione negli elenchi, sia per far conoscere la sua avvenuta cancellazione, con l'ovvia conseguenza che se la suddetta modalità di notificazione consente al lavoratore agricolo di venire a conoscenza della sua iscrizione negli elenchi annuali, non appare comprensibile perché la suddetta modalità di conoscenza diventi impraticabile, particolarmente difficoltosa e addirittura costituzionalmente illegittima ove il lavoratore agricolo debba successivamente verificare la sua permanenza negli elenchi stessi, al fine di poter conseguire le connesse prestazioni previdenziali a carico dell'Istituto».

L'Istituto afferma, inoltre, che «quanto sopra appare tanto più incomprensibile ove si consideri che la cancellazione dagli elenchi, contrariamente a quanto ritenuto nell'ordinanza di rimessione, avviene spesso a seguito di accertamento ispettivo da parte dell'INPS, all'esito del quale emerge la non corrispondenza tra quanto denunciato dal datore di lavoro (ai fini dell'iscrizione negli elenchi) e la riscontrata "fittizietà" dei rapporti di lavoro subordinato dichiarati dallo stesso; "fittizietà" che di certo non può ritenersi sconosciuta al presunto lavoratore agricolo».

La modalità di notificazione mediante pubblicazione telematica degli elenchi non sarebbe,

pertanto, penalizzante, «in considerazione della ormai notoria diffusività degli strumenti informatici e delle relative conoscenze, nonché della semplicità di effettuazione della consultazione (non sono richieste nemmeno credenziali di accesso); al contrario, tale modalità, appare apportare significativi vantaggi agli interessati, sia in termini di rapidità che di costi, non richiedendo spostamenti fisici e potendo consentire la consultazione anche in orari di chiusura degli Uffici al pubblico (vantaggio non irrilevante per i lavoratori). Le modalità di verifica sono altresì agevolate, oltre che dalla possibilità di avvalersi di intermediari qualificati (Enti di patronato, associazioni sindacali, CAF e simili) che apprestano gratuitamente attività di assistenza e consulenza ai cittadini che alle medesime si rivolgano, anche dalla permanenza di quindici giorni della pubblicazione degli elenchi sul sito internet dell'Istituto».

L'Istituto prosegue affermando che la disciplina in oggetto deve essere valutata in un'ottica di bilanciamento di valori costituzionali, tenendo presente le esigenze di assicurare una maggiore speditezza dell'azione amministrativa, di deflazionare il contenzioso in materia, di prevenire abusi e indebiti previdenziali conseguenti alla difficoltà di notifica al singolo operaio agricolo, a motivo della sua reperibilità, e che in tale contesto «la progressiva attività di informatizzazione della pubblica amministrazione e dell'attività della stessa, nella prospettiva di una sempre maggiore efficienza dei servizi e delle prestazioni (e della tempestività della erogazione delle medesime) offerte al cittadino ed al lavoratore, è ormai tale che – proprio con specifico riferimento, in particolare, all'INPS – per gran parte delle domande volte ad ottenere il riconoscimento di un diritto o la liquidazione di una indennità, è prescritto per legge l'utilizzo della sola modalità telematica, con esclusione della modalità "cartacea" anche per ciò che concerne le relative comunicazioni».

Altresì infondata sarebbe la censura svolta dal rimettente in ordine all'asserita discrezionalità dell'INPS circa i tempi e i modi cui realizzare tale notifica, in quanto «le relative specifiche tecniche di cui alla circolare n. 82/2012 dell'Istituto, sono improntate in modo tale da prevenire proprio il rischio di eccessiva discrezionalità nella tempistica».

Riguardo alla conoscibilità da parte del lavoratore del provvedimento attraverso la notifica telematica, la difesa dell'ente previdenziale sostiene che stante il chiaro dettato normativo il lavoratore agricolo è ben edotto che la notifica delle variazioni trimestrali avviene mediante pubblicazione telematica sul sito internet dell'INPS e vi rimarranno in pubblicazione per quindici giorni consecutivi e che la pubblicazione dei citati elenchi di variazione avrà, ad ogni effetto di legge, valore di notifica alla parte interessata.

Ancora, l'Istituto previdenziale rileva che «d'altra parte non mancano nel nostro ordinamento norme relative alla attribuzione di legale conoscenza alla pubblicazione di atti con decorrenza dei relativi termini (cfr., ad esempio, l'art. 15 del D.P.R n. 484/1987 in tema di pubblicazione di graduatorie, l'art. 58 del D.L. n. 112/2008 in tema di pubblicazioni di elenchi immobiliari; l'art. 47 del D.L. n. 269/2003); nonché disposizioni in materia di notificazioni e comunicazione di atti e provvedimenti che riconducono gli effetti alla "presunzione di conoscenza" da parte dei diretti interessati (ad esempio artt. 140 e 150 c.p.c)».

Quanto al richiamo operato dal giudice rimettente all'art. 47 CDFUE e ai relativi principi come delineati nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, l'Istituto ne assume la non pertinenza e la non suscettibilità «ad essere assunto a parametro di comparazione nella questione all'esame concernente la legittimità costituzionale della notifica telematica di provvedimenti amministrativi».

Ciò perché «il principio di "equivalenza" e di "effettività" in cui si sostanzia, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, il dettato di cui all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, attengono alle modalità "procedurali dei ricorsi" che devono essere tali da non rendere impossibile la tutela giurisdizionale dei diritti e libertà garanti dal diritto dell'Unione e/o dal diritto interno»; la giurisprudenza della Corte di

Lussemburgo ritiene, inoltre, che tali principi «si applicano alle domande destinate a garantire l'esercizio di un diritto conferito ad un soggetto dal diritto dell'Unione ed ai ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela di un diritto siffatto».

Nel richiamare in proposito alcune decisioni della Corte di Giustizia europea, la difesa dell'INPS conclude affermando che «la norma censurata, in quanto diretta a disciplinare la sola modalità di notificazione telematica delle variazioni nominative degli elenchi, non appare in alcun modo idonea a porsi in contrasto con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, né con norme di rango costituzionale», tanto più «in assenza di una disciplina comunitaria in materia di notificazione e comunicazione degli atti e provvedimenti amministrativi».

3.3.– In prossimità dell'udienza, la difesa dell'Istituto previdenziale ha depositato nei tre giudizi memorie nelle quali ha ribadito quanto già argomentato in ordine alla inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza e, comunque, alla loro infondatezza.

4.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atti in data 26/27 ottobre 2020 del medesimo tenore.

In riferimento alla violazione dell'art. 117 Cost., la difesa statale ne eccepisce l'inammissibilità «in quanto nella fattispecie non rilevano profili di diritto eurounitario trattandosi di controversia relativa a diritti riconosciuti dall'ordinamento nazionale. Né d'altronde vengono evidenziati tali profili nella ordinanza di rimessione».

Quanto alla prospettata lesione dell'art 24 Cost., ne viene affermata l'insussistenza.

L'Avvocatura generale sostiene che «la dichiarata finalità della norma de qua, onde realizzare una maggiore economicità dell'azione amministrativa (comma 1), risponde allo scopo di semplificazione ed informatizzazione dell'attività amministrativa, considerata l'ampia discrezionalità del Legislatore nello stabilire specifiche modalità tecniche di comunicazione degli atti mediante pubblicazione telematica con effetti di pubblicità legale», e che la previsione normativa di comunicazione telematica è del tutto coerente con la generale disposizione di cui all'art. 32 della legge n. 69 del 2009.

Rileva poi che, se «non può sottacersi che, seppure alcune categorie di lavoratori o di soggetti deboli possono avere difficoltà nell'utilizzo degli strumenti informatici», tuttavia «l'ordinamento vigente prevede che apposite istituzioni (Enti di patronato, associazioni sindacali, CAF e simili) apprestino gratuitamente attività di assistenza e consulenza ai cittadini che alle medesime si rivolgano», e, inoltre, «il lavoratore può in ogni momento consultare il proprio estratto conto individuale che riporta la situazione aggiornata a seguito della pubblicazione degli elenchi».

In conclusione, la difesa statale afferma che «la norma non appare affatto irragionevole avendo il legislatore contemperato le contrapposte esigenze di celerità/semplificazione ed informatizzazione dell'attività amministrativa con quella di conoscenza da parte del lavoratore interessato» e che «di conseguenza, la conoscibilità legale assicurata dalla norma non pare costituire alcuna irragionevole compressione del diritto di difesa degli amministrati avverso provvedimenti di variazione degli elenchi trimestrali».

Considerato in diritto

1.– Con le tre ordinanze indicate in epigrafe (iscritte al registro ordinanze 2020 con i numeri 135, 136 e 140), la Corte di appello di Reggio Calabria solleva questioni di legittimità

costituzionale, in riferimento agli artt. 24 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui prevede che «[i]n 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».

Le questioni sono sorte nell'ambito di giudizi di appello relativi a controversie in materia di indennità di disoccupazione agricola. I rispettivi ricorrenti hanno contestato la loro cancellazione dagli elenchi dei lavoratori agricoli, che ha comportato la perdita del diritto alla indennità di disoccupazione per effetto del mancato riconoscimento delle giornate lavorative utili alla prestazione, nonché l'obbligo di restituire quanto già indebitamente percepito a tale titolo.

In tutti i giudizi l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha opposto l'intervenuta decadenza dalla possibilità di promuovere l'azione giudiziaria essendo decorso il termine, previsto dall'art. 22 del decreto-legge 3 febbraio 1970, n. 7 (Norme in materia di collocamento e accertamento dei lavoratori agricoli), convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 1970, n. 83, di centoventi giorni dalla notifica agli interessati del provvedimento di cancellazione, avvenuta, ai sensi della disposizione impugnata, con la pubblicazione sul sito internet dell'Istituto.

Per contro, i ricorrenti hanno affermato di non aver avuto conoscenza dei provvedimenti in oggetto e negato di essere pertanto incorsi nella decadenza eccepita dall'ente previdenziale.

1.1.– Va premesso che l'art. 12 del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949 (Modalità di accertamento dei contributi dovuti dagli agricoltori e dai lavoratori dell'agricoltura per le associazioni professionali, per l'assistenza malattia, per l'invalidità e vecchiaia, per la tubercolosi, per la nuzialità e natalità per l'assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro in agricoltura e per la corresponsione degli assegni familiari, e modalità per l'accertamento dei lavoratori dell'agricoltura), richiamato dalla disposizione impugnata, nel prevedere la compilazione di elenchi nominativi dei lavoratori in agricoltura, stabilisce che ogni tre mesi possono essere compilati elenchi suppletivi con le variazioni che riportano l'indicazione della data di decorrenza della iscrizione o cancellazione di ciascun nominativo.

A sua volta, l'art. 12-bis del medesimo regio decreto, inserito dall'art. 38, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, e richiamato dalla disposizione impugnata, stabilisce che «[c]on 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».

1.2.– La Corte rimettente ritiene che la modalità di notifica ai lavoratori interessati tramite la pubblicazione sul sito dell'INPS degli elenchi nominativi trimestrali di variazione del provvedimento di riconoscimento/disconoscimento delle giornate lavorative, prevista dalla disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, renda eccessivamente difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa.

Ciò perché porrebbe a carico dei lavoratori il gravoso onere di un costante controllo telematico degli elenchi, al fine di evitare che decorra il termine perentorio per contestare il provvedimento e promuovere il giudizio volto a conseguire le prestazioni previdenziali negate dall'Istituto.

In tal modo la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. «per mancata conformazione del diritto interno ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», in relazione all'art. 47 CDFUE e al principio di effettività, nonché contestualmente l'art. 24 Cost., determinando una «irragionevole compressione del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

1.3.– Nel merito, la Corte di appello di Reggio Calabria rileva che l'onere posto a carico del lavoratore dalla modalità di notificazione telematica contemplata dalla disposizione censurata rende difficoltoso il tempestivo esercizio del diritto di difesa attraverso l'impugnazione del provvedimento ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970, come convertito, ed è tanto più grave in quanto, nella fattispecie, l'esercizio dell'azione giudiziale è rivolto a far valere situazioni giuridiche soggettive concernenti diritti a prestazioni previdenziali.

Il rimettente ritiene che la gravosità di un tale onere è ulteriormente accentuata dalle previsioni della circolare 14 giugno 2012, n. 82 (Disposizioni in materia di contenzioso previdenziale ed assistenziale. Articolo 38, commi 6 e 7: pubblicazione degli elenchi nominativi dei lavoratori dell'agricoltura) con cui l'INPS, in attuazione della disposizione censurata, ha dettato le "specifiche tecniche" della pubblicazione in modalità telematica; in particolare, la previsione della circolare secondo cui «decorsi quindici giorni consecutivi dalla pubblicazione, i medesimi elenchi non saranno più visualizzabili» compromette in modo irragionevole il diritto di difesa, non potendosi inibire il diritto dell'interessato a utilizzare l'intero termine di legge previsto per l'impugnazione anche per la conoscenza del provvedimento. Ciò perché il lavoratore ben potrebbe predisporre il ricorso comunque tempestivamente nell'imminenza della scadenza del termine stesso; il lavoratore interessato non ha di norma conoscenze giuridiche adeguate, né ragione di farsi assistere da un legale; la diffusione dell'utilizzo agli strumenti telematici non giustifica l'utilizzo della modalità di notificazione in esame, che costituisce una eccezione nell'ordinamento.

2.– L'identità delle questioni prospettate nei tre giudizi promossi dalla Corte di appello di Reggio Calabria ne comporta la riunione.

3.– Vanno preliminarmente esaminate le plurime eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate dall'INPS e quella prospettata dalla difesa statale.

3.1.– Nessuna delle eccezioni avanzate dall'Istituto previdenziale è meritevole di accoglimento.

3.1.1.– In punto di rilevanza, l'INPS eccepisce che il giudice a quo non avrebbe in alcun modo motivato circa la ritenuta «idoneità della norma censurata a porre nel nulla gli esiti dell'istruzione svolta in primo grado, intervenendo a monte sulla stessa configurabilità del diritto alla prestazione e pertanto confermando la natura indebita della stessa».

L'assunto non è fondato, poiché le motivazioni addotte dal giudice rimettente risultano plausibili e, dunque, idonee a superare il vaglio di ammissibilità.

In tutte e tre le vicende la Corte di appello prospetta, difatti, che la intervenuta decadenza dalla possibilità per il lavoratore interessato di promuovere l'azione giudiziaria essendosi compiuto il termine decadenziale, decorrente dalla pubblicazione in via telematica dei rispettivi provvedimenti di variazione degli elenchi, precluderebbe lo stesso esame nel merito in ordine alla sussistenza del diritto alle prestazioni richieste. Ciò pertanto anche nei casi di cui

alle ordinanze n. 136 e n. 140, in cui si controverte, altresì, del diritto dell'INPS a ripetere il preteso indebito previdenziale, con la conseguenza che la rilevata preclusione verrebbe meno in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, aprendo la strada alla verifica nel merito della sussistenza dei requisiti per il conseguimento delle prestazioni previdenziali in oggetto.

3.1.2.– È altresì infondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'INPS in riferimento alle asserite carenze in cui sarebbe incorso il rimettente circa la indicazione delle norme processuali e di diritto asseritamente violate.

Risulta, difatti, con chiarezza che il giudice rimettente censura la disposizione impugnata in quanto viene a fissare il momento (notifica all'interessato del provvedimento di variazione dell'elenco) da cui decorre il termine per ricorrere all'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 7 del 1970.

3.1.3.– Ancora, l'INPS eccepisce l'omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata da parte della Corte rimettente.

L'eccezione non è accoglibile in quanto il giudice a quo ha dato atto di avere escluso la possibilità di esperire un tale tentativo esegetico in considerazione del tenore letterale della disposizione normativa e della giurisprudenza in materia. In particolare ha osservato che «la giurisprudenza di merito formatasi dopo l'entrata in vigore dell'art. 38 comma 7, vincolata dalla inequivocabile formulazione legislativa, ha «costantemente ritenuto che, una volta completata la procedura ora descritta, l'interessato ha legale conoscenza della cancellazione e che da quel momento decorre il termine per l'impugnazione amministrativa, ai sensi dell'art. 11 D.Lgs. 375/1993, in assenza della quale il provvedimento diventa definitivo, con conseguente applicazione del termine di centoventi giorni per l'introduzione del giudizio innanzi al tribunale».

Le argomentazioni così addotte dal giudice rimettente consentono dunque di ritenere assolto l'onere di previo esperimento del tentativo di interpretazione conforme della disposizione censurata.

3.1.4.– Da ultimo, la difesa dell'Istituto eccepisce la irrilevanza della questione a seguito della abrogazione della norma censurata intervenuta successivamente alla emanazione delle ordinanze in esame da parte della Corte di appello di Reggio Calabria.

Anche tale eccezione non è fondata.

L'art. 43, comma 7, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ha disposto: «[a]ll'articolo 38, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al secondo periodo, le parole da "l'INPS" a "di variazione" sono sostituite dalle seguenti: "l'INPS provvede alla notifica ai lavoratori interessati mediante comunicazione individuale a mezzo raccomandata, posta elettronica certificata o altra modalità idonea a garantire la piena conoscibilità" e il terzo periodo è soppresso».

La novella normativa ripristina, dunque, la notifica mediante comunicazione individuale al lavoratore agricolo del provvedimento di riconoscimento o di disconoscimento di giornate lavorative intervenuto dopo la compilazione e pubblicazione dell'elenco nominativo annuale, ma la norma non è retroattiva, sicché permane l'interesse alla pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

3.2.– Merita invece accoglimento l'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dalla difesa statale per la dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione

all’art. 47 CDFUE.

Difatti nella problematica in esame non emergono aspetti riferibili al diritto eurounitario in quanto la controversia attiene a situazioni giuridiche soggettive riconosciute dall’ordinamento nazionale tanto che le argomentazioni dedotte dal rimettente in riferimento a tale parametro risultano svolgere una funzione meramente integrativa e di supporto alla violazione dell’art. 24 Cost., avente carattere decisamente prioritario nell’iter argomentativo del rimettente stesso.

4.– Nel merito la questione in riferimento all’art. 24 Cost. non è fondata.

4.1.– La normativa in materia di prestazioni a sostegno del reddito, come l’indennità di disoccupazione, ha caratteristiche di specificità, conseguenti alla natura dell’attività lavorativa con riguardo: al suo accentuato carattere stagionale, alla esposizione a fenomeni metereologici, alla stessa sede in cui essa è prestata, e al correlato, non infrequente riscontro della natura fittizia dei rapporti di lavoro dichiarati.

Esemplificative di tale accentuata peculiarità sono proprio le disposizioni secondo cui le prestazioni previdenziali in oggetto dei lavoratori agricoli a tempo determinato richiedono, oltre allo svolgimento effettivo dell’attività per un numero minimo di giornate coperte da contribuzione, l’iscrizione dei lavoratori stessi negli appositi elenchi nominativi previsti dall’art. 12 del r.d. n. 1949 del 1940.

La Corte di cassazione ha stabilito che tale iscrizione espleta «una funzione di agevolazione probatoria che viene meno una volta che l’Inps, a seguito di un controllo, disconosca l’esistenza del rapporto di lavoro ai fini previdenziali, esercitando una propria facoltà (che trova conferma nell’art. 9 del D.Lgs. n. 375 del 1993), con la conseguenza che […] il lavoratore ha, in tal caso, l’onere di provare l’esistenza, la durata e la natura onerosa del rapporto dedotto a fondamento del diritto all’iscrizione – e/o di ogni altro diritto consequenziale di carattere previdenziale – fatto valere in giudizio» (sezione lavoro, sentenza 19 maggio 2003, n. 7845).

Contro i provvedimenti di cancellazione il lavoratore interessato può proporre ricorso in sede amministrativa, ai sensi dell’art. 11 del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375, recante «Attuazione dell’art. 3, comma 1, lettera aa), della L. 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell’agricoltura e dei relativi contributi».

Avverso il provvedimento che abbia assunto carattere di definitività, l’art. 22 del d.l. n. 7 del 1970 prevede la possibilità di promuovere azione giudiziaria entro il termine di decadenza di centoventi giorni dalla notifica del provvedimento definitivo o, comunque, dal momento in cui l’interessato ne abbia avuto conoscenza.

La Corte di cassazione ha evidenziato che tale peculiare sistema è funzionale e coerente con la specificità del settore agricolo in ragione delle esigenze di celerità della procedura di accertamento e definizione delle controversie (ex plurimis, sezione lavoro, ordinanza 21 novembre 2014, n. 24901 e sentenza 26 luglio 2009, n. 15814).

Anche questa Corte ha rilevato la specificità del lavoro agricolo, nel dichiarare la compatibilità con gli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost. (evocati in quel giudizio) del sistema degli elenchi e del regime della decadenza previsto dal citato art. 22 del d.l. n. 7 del 1970. In particolare, ha affermato che la finalità della decadenza «è da rinvenire nella esigenza di accertare nel più breve tempo possibile la sussistenza del diritto all’iscrizione ed alle conseguenti prestazioni, avuto riguardo alla circostanza che l’atto di iscrizione negli elenchi costituisce presupposto per l’accesso alle prestazioni previdenziali collegate al solo requisito assicurativo, quali la indennità di malattia o di maternità, e titolo per l’accredito, per ciascun anno, dei contributi corrispondenti al numero di giornate di iscrizione negli elenchi stessi»

(sentenza n. 192 del 2005).

4.2.– Ora, va ricordato che, fino all'entrata in vigore della disposizione censurata l'INPS, in caso di riconoscimento o di disconoscimento di giornate lavorative, intervenuti dopo la compilazione e pubblicazione dell'elenco nominativo annuale, doveva provvedere alla «diretta notifica al lavoratore interessato», ai sensi dell'art. 9-quinquies, comma 4, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510 (Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 novembre 1996, n. 608.

L'art. 38 del d.l. n. 98 del 2011, nel sopprimere gli elenchi nominativi trimestrali previsti dal comma 2 del medesimo art. 9-quinquies del d.l. n. 510 del 1996, ha dunque sostituito la comunicazione individuale con la pubblicazione telematica sul sito Internet dell'INPS sia dell'elenco annuale, sia delle sue variazioni trimestrali, prevedendo che essa valga come notificazione agli interessati del provvedimento: il comma 6 in relazione agli elenchi annuali, il comma 7 – che è la previsione specificatamente censurata dal rimettente – in relazione agli elenchi nominativi trimestrali di variazione conseguenti al riconoscimento o disconoscimento di giornate lavorative intervenuti dopo la compilazione e pubblicazione dell'elenco nominativo annuale.

A sua volta, come già si è rilevato, la censurata previsione dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011 è stata, successivamente all'emanazione delle ordinanze di esame, novellata dall'art. 43, comma 7, del d.l. n. 76 del 2020, nel senso di reintrodurre la notifica, al lavoratore interessato, tramite comunicazione individuale, dei provvedimenti di variazione intervenuti dopo la compilazione e la pubblicazione dell'elenco nominativo annuale.

5.– Il thema decidendum del presente giudizio è, dunque, costituito dalla verifica della compatibilità con il diritto di difesa, assicurato dall'art. 24 Cost., della modalità di notifica tramite la pubblicazione del provvedimento in questione sul sito internet dell'INPS, contemplato dalla disposizione censurata. Ciò sotto il profilo della concreta possibilità per il lavoratore interessato di venire a conoscenza del provvedimento stesso e, dunque, di agire tempestivamente per il riconoscimento delle prestazioni previdenziali negate dall'Istituto.

5.1.– Questa Corte ha riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (sentenze n. 44 del 2016 e n. 23 del 2015) con il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina ogni qual volta emerga un'ingiustificata compressione del diritto ad agire (sentenza n. 335 del 2004), costituito dal sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione (sentenza n. 117 del 2012) o dall'aver reso oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale.

Ha chiarito che è parte integrante del diritto di difesa che i soggetti interessati abbiano tempestiva conoscenza degli atti impugnabili, in modo che possano essere utilizzati nella loro interezza i termini di decadenza previsti per l'esperimento del gravame (sentenza n. 3 del 2015).

Ha, altresì, specificato che l'interessato deve essere, quindi, posto in condizione di conoscere la decorrenza del termine senza l'imposizione di oneri eccedenti la normale diligenza (ex plurimis, sentenza n. 446 del 1997).

5.2.– La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di pronunciarsi sugli effetti della pubblicazione telematica degli atti amministrativi, ove sia prevista e prescritta da specifiche disposizioni normative, stabilendo che essa costituisce una forma di pubblicità idonea ad integrare gli estremi della conoscenza erga omnes dell'atto e far decorrere il termine decadenziale di impugnazione, privilegiando, «in presenza di dubbi esegetici aventi effetti sul regime decadenziale dall'azione impugnatoria, l'opzione meno sfavorevole per l'esercizio del

diritto di difesa e, quindi, maggiormente conforme ai principi costituzionali espressi dagli artt. 24, 111 e 113 Cost., nonché al principio di effettività della tutela giurisdizionale» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 28 settembre 2018, n. 5570).

6.– Alla luce dell'illustrato quadro normativo e giurisprudenziale la disposizione censurata risulta immune da vizi di legittimità costituzionale, laddove le censure del giudice rimettente investono la circolare n. 82 del 2012 (relative sia alla pubblicazione degli elenchi annuali che di quelli trimestrali di variazione), con la quale l'INPS ha definito, in attuazione della disposizione censurata, le "specifiche tecniche" della pubblicazione in modalità telematica, con particolare riferimento alla previsione secondo cui «[d]ecorsi quindici giorni consecutivi dalla pubblicazione, i medesimi elenchi non saranno più visualizzabili». Ciò perché, nell'argomentazione del giudice a quo, è tale previsione a compromettere in modo irragionevole il diritto di difesa, in quanto incide sul diritto dell'interessato a utilizzare l'intero termine di legge previsto per l'impugnazione anche per la conoscenza del provvedimento, potendo egli predisporre il ricorso comunque tempestivamente nell'imminenza della scadenza del termine stesso.

Il predetto ristretto ambito temporale non è difatti previsto dalla disposizione di legge impugnata né la sua indicazione, contrariamente a quanto affermato dalla difesa dell'Istituto, è necessario effetto del rinvio operato dal ricordato art. 12-bis del r.d. n. 1949 del 1940 al precedente art. 12, poiché tale ultimo articolo è richiamato non già per la procedura di notificazione, ma solo con riferimento agli elenchi nominativi annuali.

Ne consegue che i dubbi espressi dal rimettente circa l'irragionevole compressione del diritto di difesa dedotta dal rimettente vanno riferiti alle modalità con le quali la circolare INPS n. 82 del 2012 ha definito le specifiche tecniche di notificazione agli interessati tramite pubblicazione sul proprio sito Internet degli elenchi di variazione trimestrali.

In effetti il legislatore ha rimesso a tale atto amministrativo la composizione degli interessi coinvolti, in funzione del nuovo strumento tecnologico individuato, contemperando in modo equilibrato le diverse esigenze: da un lato, la necessità di assicurare efficienza e speditezza dell'attività della pubblica amministrazione, che è la ragione ispiratrice della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, dall'altro, la garanzia di un'adeguata conoscibilità del provvedimento impugnabile da parte del lavoratore interessato, assicurando tempi ragionevoli per poter acquisirne la conoscenza tramite la visione del sito istituzionale. E ciò tenendo anche conto che tali provvedimenti incidono su diritti relativi a prestazioni previdenziali e, dunque, su situazioni giuridiche soggettive di rilievo costituzionale (art. 38 Cost.), connotate da alta sensibilità sociale.

A questo fine, l'amministrazione competente deve porre particolare attenzione all'esigenza di cautela che, come evidenziato dal Consiglio di Stato nella richiamata sentenza n. 5570 del 2018, impronta il ricorso alla pubblicazione attraverso strumenti informatici di atti e provvedimenti della pubblica amministrazione, esigenza tanto più forte, nel caso di specie, per le ragioni innanzi evidenziate.

Pertanto, spetta, eventualmente, alla competente sede giudiziaria valutare gli eventuali profili di illegittimità della circolare INPS n. 82 del 2012 con cui l'Istituto ha definito le specifiche tecniche della peculiare modalità di notifica prevista dalla disposizione censurata.

7.– Conclusivamente deve escludersi che la disposizione censurata possa essere considerata ex se lesiva dell'art. 24 Cost.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui, nel testo previgente alla modifica recata dall'art. 43, comma 7, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, prevede che «[i]n 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», sollevata – in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 – dalla Corte di appello di Reggio Calabria con le tre ordinanze indicate in epigrafe.

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, nella parte in cui, nel testo previgente alla modifica recata dall'art. 43, comma 7, del d.l. n. 76 del 2020, prevede che «[i]n 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», sollevata, in riferimento all'art. 24 Cost., dalla Corte di appello di Reggio Calabria con le tre ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 23 marzo 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.