

Attività di vigilanza in agricoltura: il vademecum dell'Inps



Il settore dell'agricoltura è stato spesso oggetto di monitoraggio da parte dell'Istituto previdenziale per cercare di arginare il fenomeno del lavoro irregolare ed anche per evitare situazioni di pagamento di prestazioni indebite

Inps

Circolare 16.12.2009, n. 126

Con la circolare n. 126 del 16 dicembre 2009, l'Inps richiama alcuni principi frutto dell'esperienza maturata negli anni, principi che dovranno guidare in futuro l'attività di vigilanza, limitando così il contenzioso amministrativo e giudiziario che negli ultimi tempi si è spesso incrementato.

Rimane quindi confermata la necessità - peraltro già espressa dall'Inps con la circolare n. 27/2009 - di sorvegliare con particolare attenzione il settore dell'agricoltura al fine di evitare che rapporti di lavoro simulati, e quindi solo fittizi, possano determinare erogazione di prestazioni non dovute ed anche omissioni contributive.

L'Istituto ha ritenuto pertanto opportuno fornire al proprio servizio ispettivo ulteriori chiarimenti, in relazione alle diverse e specifiche casistiche, che in sede di accertamento potrebbero essere oggetto di difficile valutazione.

Disconoscimento del rapporto di lavoro

Per poter annullare un rapporto di lavoro è indispensabile - precisava già l'Istituto nella circolare n. 85/2008 - avere certezza dell'assenza di prestazioni lavorative. Ora, con la circolare in argomento, sono definiti ancora meglio i criteri da adottare nelle singole situazioni.

Fabbisogno aziendale

L'abrogazione dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 375/1993 dettava una sorta di automatismo del disconoscimento della prestazione lavorativa, laddove questa - in seguito ad atten-

te valutazioni - fosse stata giudicata in esubero in rapporto al fabbisogno aziendale.

Oggi invece, rispetto al passato, il fabbisogno rimane uno strumento di accertamento, adottato però con queste modalità:

☐ il calcolo del fabbisogno deve essere slegato da un concetto matematico o comunque da mere considerazioni di presunzione, strutturate in base alle tabelle ettaro-colturali. Il numero delle giornate di lavoro necessarie, in base alla situazione di ciascuna azienda, deve essere determinato con riferimento:

- ai sistemi di lavorazione utilizzati;
- ai periodi di esecuzione dei lavori;
- alle consuetudini del luogo;

togliendo però dal totale dei giorni ottenuti:

- le prestazioni di lavoro dei componenti, il nucleo familiare se trattasi di aziende diretto-coltivatrici, mezzadri e coloniche;
- le effettive, documentate prestazioni dei conto-terzisti;
- le prestazioni svolte nello stesso periodo e per le stesse lavorazioni dagli operai agricoli;
- le prestazioni di lavoro relative a fasi non eseguite del ciclo produttivo agrario;

☐ tra l'eventuale incongruità accertata e i lavoratori disconosciuti deve esistere una stretta, diretta e non generica relazione.

Pertanto, poiché gli accertamenti presuntivi e teorici sono difficilmente sostenibili dall'Istituto in sede giudiziale, ogni annullamento di rapporto di lavoro deve poter essere debitamente motivato; ciò significa che non è possibile adottare criteri univoci ma nelle varie valutazioni devono essere presi in considerazione tutti gli elementi, come sopra esposti.

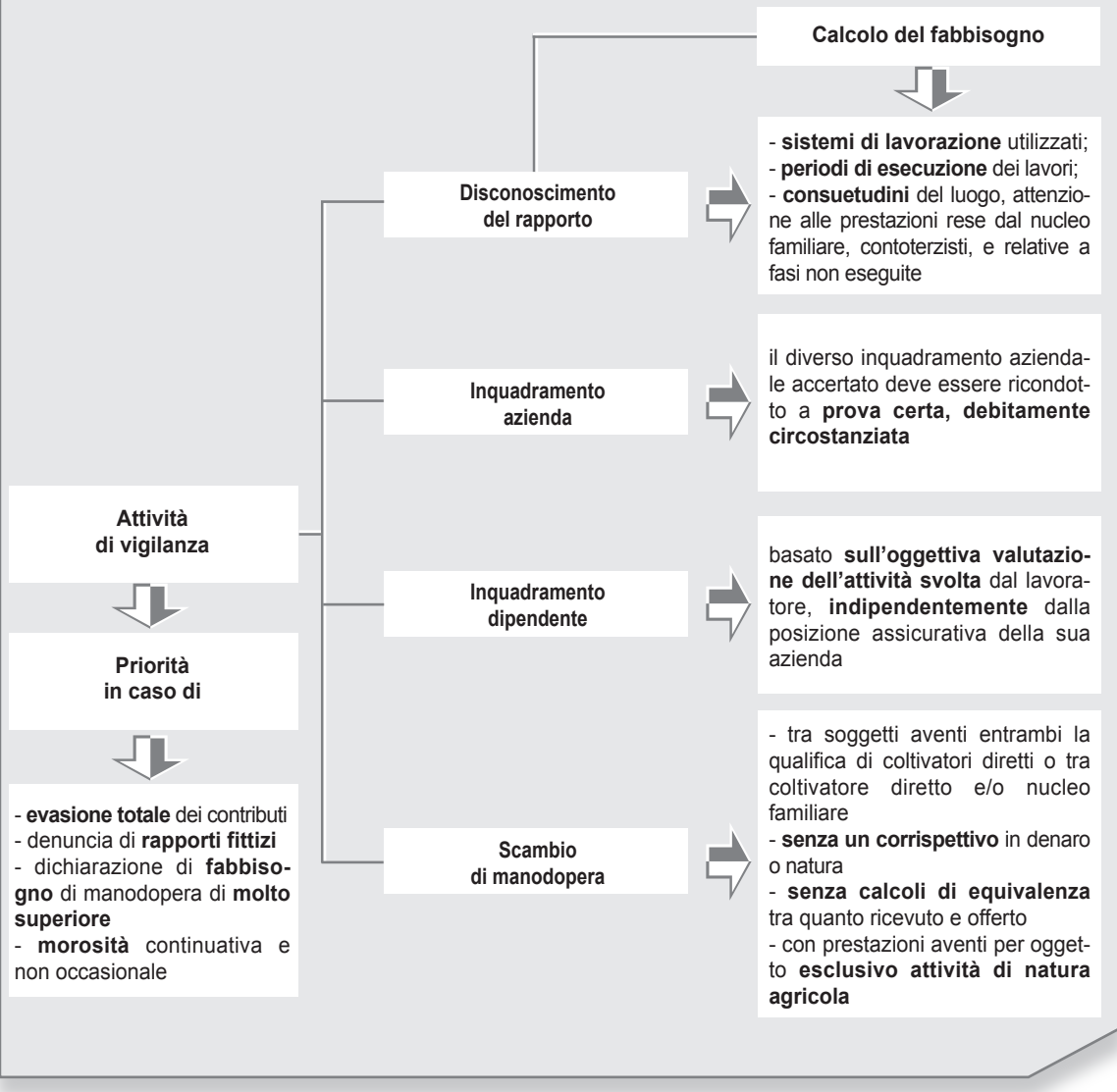
Inquadramento aziendale

Diverso

inquadramento previdenziale

L'eventuale diverso inquadramento aziendale accertato in sede ispettiva, deve poter essere ricondotto a prova certa, debitamente circostanziata sia in fatto che in diritto; non è dunque ammesso

La vigilanza in agricoltura



indicare motivazioni generiche e non specificamente motivate.

È opportuno, dunque, che dall'analisi effettuata emerga non il dato negativo del mancato esercizio di attività agricola, ma invece il dettaglio dell'attività esercitata, da cui deriva pertanto il diverso inquadramento aziendale.

Attività connesse di servizi

Va anzitutto premesso che nel settore agricolo possono essere ricondotte al concetto di «attività connesse di servizi» ad un'attività agricola principale:

- le prestazioni dirette alla fornitura di beni e servizi;
 - rese da un imprenditore agricolo;
 - a favore di soggetti terzi;
 - mediante l'utilizzazione prevalente - intendendo per tale i termini di tempo di impiego - di attrezzature e risorse dell'azienda, impiegate nell'attività agricola esercitata, anche ricomprendendo la manodopera normalmente occupata in azienda per l'attività principale.
- Se gli Oti ovvero Otd sono addetti ad attività connesse di servizi mantengono la qualifica agri-

cola a tutti gli effetti previdenziali ed assistenziali e pertanto il datore di lavoro versa la contribuzione come se l'attività fosse prestata nell'ambito dell'attività agricola principale.

Inquadramento del dipendente agricolo

Per effetto di quanto previsto dalla legge n. 92/1979 nella valutazione dell'inquadramento del dipendente che svolge attività di natura agricola, ancorché non si trovi alle dipendenze di azienda inquadrata in questo settore, è stato rovesciato l'approccio di solito utilizzato nei criteri di attribuzione dell'inquadramento.

Infatti, mentre nella generalità dei casi il dipendente segue l'inquadramento attribuito alla propria azienda, la valutazione del lavoratore agricolo dipendente si può invece basare sull'oggettiva valutazione dell'attività svolta dallo stesso, a poco rilevando la posizione assicurativa della sua azienda. Questo per evitare che, a parità di attività svolta, i soggetti possano risultare inquadrati in settori diversi.

In estrema sintesi, dunque, la norma tende ad identificare il lavoratore agricolo come il soggetto addetto a tale attività, ben potendo invece la sua azienda essere inquadrata in un settore diverso.

Ciò detto, precisa l'Inps nella circolare in argomento, è necessario chiarire alcuni aspetti che si rilevano essenziali nelle valutazioni di inquadramento operate.

Imprese senza terra

Il concetto di «impresa senza terra» non ha una sua connotazione tecnico-giuridica; si tratta infatti di una definizione utilizzata nella prassi amministrativa al fine di consentire che anche in caso di mancato possesso del fondo il dipendente agricolo possa essere assoggettato alla contribuzione agricola unificata. Ciò che rileva dunque non è tanto il possesso del fondo ma è invece - dopo le modifiche subite dall'articolo 2135 c.c. - il ciclo biologico compiuto su organismi vegetali o animali, ovvero una sua fase.

Pertanto, per un corretto inquadramento dei lavoratori va tenuto in considerazione che:

- se l'oggetto principale dell'attività aziendale non è di natura agricola e la percentuale dei ricavi derivanti dall'attività che la caratterizza ne rappresenta la totalità o comunque la maggioranza, l'azienda è assoggettata a contribuzione agricola solo per i lavoratori operai riconosciuti come tali; per tutti gli altri, invece, paga la contribuzione corrispondente all'inquadramento ricevuto (ad esempio: commerciante all'ingrosso di ortofrutta

che acquista la merce direttamente dal produttore, ma al fine di realizzare l'attività di vendita, si occupa anche della raccolta del prodotto);

- se l'impresa non agricola offre servizi all'agricoltura, anche per effetto di contratti di appalto, è assoggettata a contribuzione agricola solo per i lavoratori operai riconosciuti come agricoli.

Scambio di manodopera

L'articolo 2139 c.c. prevede che tra piccoli imprenditori agricoli sia ammesso lo scambio di manodopera o di servizi; per un'adeguata individuazione di questa particolare fattispecie, è necessario delineare in modo corretto il concetto di piccolo imprenditore; a questo fine deve intendersi:

- il coltivatore diretto, ovvero
 - chi esercita l'attività prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia.
- È pertanto configurabile uno scambio di manodopera qualora si realizzi:
- tra soggetti aventi entrambi la qualifica di coltivatori diretti;
 - tra coltivatore diretto e/o gli eventuali appartenenti al nucleo familiare, se iscritti alla relativa gestione previdenziale;
 - senza un corrispettivo in denaro o natura;
 - senza che sia effettuato un calcolo di equivalenza né qualitativa, né quantitativa, tra le prestazioni ricevute e quelle offerte;
 - con prestazioni aventi per oggetto esclusivo attività di natura agricola.

Criteri di selezione dell'attività di vigilanza

Saranno sottoposte a verifica, con carattere prioritario, le aziende agricole che possono essere ricondotte a questi comportamenti illeciti:

- evasione totale dei contributi, dovuta ad occultamento verso l'Inps dell'intera azienda ovvero di parte della manodopera utilizzata (l'informazione può derivare dall'incrocio delle informazioni tra i vari Enti interessati);
 - denuncia di rapporti fittizi di lavoro, con particolare riguardo ai soggetti agricoli già in passato coinvolti da questo fenomeno;
 - dichiarazione di fabbisogno di manodopera all'iscrizione, significativamente superiore rispetto al fabbisogno presunto;
 - morosità, qualora la stessa sia continuativa e non occasionale, soprattutto se i dipendenti risultino beneficiari di prestazioni di disoccupazione.
- A partire dall'anno 2009, i controlli sono sistematicamente effettuati con invio di avviso bonario e iscrizione a ruolo esattoriale.

1. Premessa

L'Istituto è da anni fortemente impegnato, sia con azioni di tipo amministrativo, che con azioni ispettive, nell'attività di contrasto dei fenomeni irregolari in agricoltura al fine di riaffermare il principio di legalità e, soprattutto, di evitare il rischio del pagamento di indebite prestazioni. In tale ambito riveste particolare rilievo l'attività di accertamento delle giornate di lavoro effettivamente prestate, anche relativamente all'emersione del lavoro nero.

Tali attività, in particolare quella ispettiva legata ai disconoscimenti dei rapporti di lavoro, hanno fatto registrare un aumento del contenzioso amministrativo e giudiziario.

La necessità di garantire una corretta difesa delle ragioni dell'Istituto nelle sedi opportune, presuppone necessariamente di fare ricorso all'esperienza già maturata nella gestione dei ricorsi amministrativi e giudiziari.

Tuttavia appare necessario ed opportuno il richiamo a taluni principi ai quali dovrà essere improntata l'attività di vigilanza per il futuro.

In via preliminare, nel ribadire la validità delle linee di indirizzo previste nella circolare n. 27 del 25 febbraio 2009, paragrafo 5, punto 1.a), si intende richiamare l'attenzione al principio sancito nella circolare n. 85 del 12 settembre 2008, in base al quale **«Per quanto riguarda l'eventuale annullamento di rapporti di lavoro è premessa indispensabile la certezza dell'assenza di prestazioni lavorative»**, in particolare nelle ipotesi di seguito esaminate nei paragrafi successivi.

2. Eccedenza di manodopera occupata rispetto al fabbisogno aziendale

L'articolo 9-ter, comma 3, della legge n. 608/1996 ha abrogato l'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 375/1993 che così recitava: *«nel caso in cui a seguito della stima di cui al comma 2 si rilevi una evidente contraddizione tra le esigenze lavorative dell'azienda, secondo le diverse fasi temporali del ciclo produttivo agrario, ed i dati occupazionali del lavoratore relativamente alle mansioni cui il medesimo è stato adibito, nonché al periodo e ai giorni di lavoro prestati dal medesimo, gli uffici, laddove ravvisino l'impossibilità che la prestazione di lavoro sia stata effettuata in tutto o in parte, emettono pronuncia di disconoscimento di detta prestazione di lavoro ai fini della tutela previdenziale»*.

Appare evidente l'intento dello stesso legislatore di rendere non automatico il principio del disconoscimento delle prestazioni di lavoro a seguito di accertata incongruità tra fabbisogno e giornate dichiarate.

Pertanto, alla luce di quanto appena rappresentato, il fabbisogno calcolato rimane uno strumento di accertamento, come anche previsto dall'articolo 1 della legge n. 77/2004, nella misura in cui risulti conforme alle seguenti condizioni:

- il calcolo deve essere effettuato secondo le previsioni dettate dall'articolo 8, comma 2, del decreto legislativo n. 375/1993 e secondo la procedura in esso prevista, non potendo scaturire da una mera applicazione matematica fondata sui dati contenuti nelle tabelle ettarocolturali, ovvero su altre valutazioni di tipo presuntivo;

Oggetto: Attività di vigilanza in agricoltura per il contrasto del fenomeno dei falsi rapporti di lavoro e del lavoro nero - linee di indirizzo e indicazioni operative

- deve esistere una stretta e non generica relazione tra l'incongruità accertata e i lavoratori per i quali si disconoscono le prestazioni.

Da quanto sopra emerge che accertamenti di natura induttiva, come anche

confermato da recenti pronunce di giudici di merito, appaiono difficilmente sostenibili soprattutto con riferimento al singolo rapporto di lavoro il cui annullamento deve essere debitamente motivato, sia in fatto che in diritto, relativamente agli elementi essenziali ex articolo 2094 c.c. che lo caratterizzano.

In relazione al fabbisogno di manodopera, qualunque criterio, anche se presuntivo o indiziario, deve in ogni caso essere suscettibile di applicazione rispetto alle singole aziende, considerate nella loro peculiare struttura ed organizzazione.

3. Diverso inquadramento aziendale dal settore agricoltura ad altro settore

Particolare rilevanza assume l'acquisizione della prova certa debitamente circostanziata, sia in fatto che in diritto, del diverso inquadramento aziendale in quanto non può essere sufficientemente sostenibile, in contenzioso, la genericità della motivazione: *«l'azienda non svolge attività agricola ai sensi dell'articolo 2135 c.c.»*. Ciò anche in riferimento all'eventuale retrodatazione della decorrenza del diverso inquadramento, atteso il messaggio n. 016636 del 22 luglio 2008 il quale afferma il principio, riconosciuto anche in giurisprudenza, che l'omessa comunicazione dei mutamenti intervenuti nell'attività svolta dall'azienda è equiparabile, ai fini della decorrenza dell'inquadramento, alle inesatte dichiarazioni di cui al comma 8 dell'articolo 3 della legge n. 335/1995.

Un verbale ispettivo che annulla rapporti di lavoro agricoli (con il conseguente inquadramento in altro settore) a seguito di diverso inquadramento aziendale è da ritenersi maggiormente sostenibile, in contenzioso, laddove sia suffragato, oltre che da una motivazione puntualmente circostanziata, sia in fatto che in diritto, anche da una dettagliata descrizione dell'effettiva attività svolta dall'azienda da cui si evinca, in modo inequivocabile, non il fatto negativo del non esercizio dell'attività agricola, ma il fatto positivo della diversa natura dell'attività svolta; ciò a rafforzamento delle conclusioni ispettive sia rispetto al fatto in sé, sia rispetto alla sua decorrenza.

4. Aziende e cooperative che assumono lavoratori addetti a particolari attività

4.1. Premessa

In attuazione della delega contenuta nell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57 *«per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura»*, sono stati emanati i decreti legislativi 18 maggio 2001, n. 226-227-228, pubblicati nel supplemento ordinario alla G.U. n. 137 del 15 giugno 2001 - Serie Generale, parte prima.

Il quadro normativo di riferimento è stato ampiamente illustrato dalle circolari n. 34 del 7 febbraio 2002 e n. 186 del 1° dicembre 2003 alle quali si rinvia per ogni

utile approfondimento, non senza riconfermare in questa sede come per molte delle attività che di seguito si andranno a illustrare queste ben potranno essere ricondotte nell'alveo delle **attività connesse di servizi**, intendendosi per tali quelle prestazioni dirette alla fornitura di beni e servizi rese da un imprenditore agricolo (rif. art. 2135 c.c.) a favore di soggetti terzi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature e risorse della azienda normalmente impiegate nella attività agricola esercitata.

Sul punto si rammenta che per poter qualificare la prestazione di servizi come «connessa» alla attività agricola principale, dovranno preventivamente essere verificati i requisiti oggettivi e soggettivi posti in capo all'impresa agricola erogante.

In estrema sintesi, con riferimento alla fornitura di beni e servizi, **requisito oggettivo** per il riconoscimento della connessione è quello che postula l'utilizzo **prevalente** di attrezzature o risorse della azienda **normalmente** impiegate nell'attività agricola principale esercitata.

Le risorse devono essere intese in una accezione di più ampia portata ricomprendendo concettualmente nella definizione l'intera realtà aziendale e quindi, oltre alle attrezzature, impianti e strutture, **anche la manodopera normalmente occupata in azienda per l'attività principale**.

La **normalità** deve essere verificata sotto un duplice aspetto: con riferimento alla conformità e compatibilità funzionale e con riferimento alla abitualità e all'utilizzo stabile e sistematico nella attività agricola svolta in via principale in annate agrarie caratterizzate da condizioni ambientali e sanitarie di normalità.

La **prevalenza** deve essere intesa in **termini di tempo di impiego delle risorse** aziendali nelle lavorazioni interne alla azienda, ovvero il tempo di impiego deve essere superiore (più del 50%) rispetto al tempo di impiego nell'attività connessa diretta alla fornitura di servizi a favore di terzi.

Non vi è quindi una preclusione assoluta all'utilizzo in attività connesse di manodopera normalmente impiegata nella attività agricola principale svolta dall'imprenditore, quanto piuttosto una necessaria attenzione a che non vi sia una «inversione» dei rapporti tra attività agricola principale e attività connessa.

Agli operai addetti allo svolgimento di mansioni nell'ambito delle attività connesse di servizi (Oti e/o Otd) sarà mantenuta agli effetti delle norme di previdenza e assistenza sociale la qualifica agricola come anche, sul versante degli obblighi contributivi e assicurativi del datore di lavoro, questi vi adempiranno come se il lavoratore avesse prestato attività nell'ambito della attività agricola principale.

Posta quindi la ricorrenza dei requisiti previsti per il riconoscimento dell'elemento di connessione, l'eventuale modello di relazione tra le parti potrà essere formalizzato, trattandosi appunto di servizi, anche sotto forma di contratto di appalto.

4.2. Inquadramento nel settore agricolo di particolari categorie di operai dipendenti da imprese non agricole

La novella dell'art. 2135 c.c. non ha inciso sulla preesistente normativa introdotta dall'articolo 6 della legge 31 marzo 1979, n. 92, così come modificato dal decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173.

In particolare tale norma dispone che:

«agli effetti delle norme di previdenza ed assistenza sociale, ivi comprese quelle relative all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, si considerano lavoratori agricoli dipendenti gli operai assunti a tempo indeterminato o determinato, da:

a) *amministrazioni pubbliche per i lavori di forestazione nonché imprese singole o associate appaltatrici o concessionarie dei lavori medesimi;*

b) *consorzi di irrigazione e di miglioramento fondiario, nonché consorzi di bonifica, di sistemazione montana e di rimboschimento, per le attività di manutenzione degli impianti irrigui, di scolo e di somministrazione delle acque ad uso irriguo o per lavori di forestazione;*

c) *imprese che, in forma singola o associata, si dedicano alla cura e protezione della fauna selvatica ed all'esercizio controllo della caccia;*

d) *imprese non agricole singole ed associate, se addetti ad attività di raccolta di prodotti agricoli, nonché ad attività di cernita, di pulitura e di imballaggio dei prodotti ortofrutticoli, purché connesse a quella di raccolta;*

e) *imprese che effettuano lavori e servizi di sistemazione e di manutenzione agraria e forestale, di imboschimento, di creazione, sistemazione e manutenzione di aree a verde, se addetti a tali attività».*

La *ratio* della norma di cui alla legge n. 92/1979, così come modificata dal Dlgs n. 173/1998, consiste nel privilegiare, nelle succitate ipotesi, ai fini dell'inquadramento previdenziale, il criterio della natura oggettiva dell'attività svolta dai lavoratori, capovolgendo, dunque, quello generale secondo il quale l'inquadramento del lavoratore segue la natura dell'attività economica esercitata dall'impresa dalla quale dipende; ciò al fine di dirimere controverse questioni che erano sorte in passato riguardo alla qualificazione di quelle categorie di lavoratori che, pur svolgendo l'identica mansione, venivano inquadrati ora in un settore, ora in un altro.

Appare chiaro che la norma in questione qualifica come agricoli i lavoratori (concetto rafforzato anche dalla lettera della norma, laddove alle lettere d) ed e) essa si esprime («...se addetti a tale attività...»), e non l'azienda che, invece, deve necessariamente trovare un settore di inquadramento previdenziale diverso dall'agricoltura.

Il quadro normativo così delineato è stato, non di rado, interpretato in maniera difforme.

Con la presente circolare si forniscono alcuni chiarimenti e precisazioni al fine di uniformare i comportamenti.

Va innanzitutto precisato che il concetto di «impresa senza terra», di cui la cooperativa senza terra è solo una specificazione, è privo di riscontro dal punto di vista tecnico-giuridico.

È un concetto coniato dalla prassi amministrativa, ancor prima dell'emanazione dei decreti legislativi nn. 226-227-228 del 2001, per individuare, tra le altre, le aziende di cui all'articolo 6 della legge n. 92/1979, non definibili agricole ai sensi del previgente articolo 2135 c.c., al fine di assoggettarne i dipendenti alla contribuzione agricola unificata e distinguerle dalle aziende per le quali il possesso del fondo era considerato elemento indispensabile ai fini della relativa definizione come «agricola» (vedi in tal senso la circolare Inps n. 212/1998).

La novità della non indispensabilità del possesso del fondo introdotta dal novellato articolo 2135 c.c. non modifica il punto della questione.

Infatti se prima della modifica dell'articolo 2135 c.c. il riferimento, per le aziende era il fondo, dopo la modifica il riferimento è il ciclo biologico, o una fase dello stesso, la cui mancanza esclude la possibilità di definire l'azienda come agricola.

Occorre precisare che le singole fasi, come l'intero ciclo biologico, devono essere effettuate su organismi vegetali o animali (o semi o embrioni), comportando lo svolgimento di tali attività il «rischio biologico», intrinsecamente connesso alla coltivazione e all'allevamento, in quanto sia l'una che l'altro si realizzano attraverso lo sfruttamento di forze biologiche naturali non completamente controllabili dall'uomo.

Per quanto sopra esposto, ai fini del giusto inquadramento di tali lavoratori, il principio guida è quello del *core-business*, con riferimento sia all'oggetto della prestazione, sia alla struttura dei ricavi conseguiti dall'azienda.

Pertanto:

- laddove l'oggetto principale o esclusivo dell'attività di un'impresa sia di natura diversa da quella agricola e la percentuale dei ricavi caratteristici (derivanti dal *core-business*) rappresenti la totalità o la gran parte dei ricavi totali, si integra la fattispecie di cui alla legge n. 92/1979, così come modificata dal Dlgs n. 173/1998.

Quindi i lavoratori addetti alle attività del citato decreto legislativo n. 173/1998, assunti da imprese con le caratteristiche suesposte, saranno considerati agricoli agli effetti delle norme di previdenza ed assistenza sociale, con la conseguente iscrizione negli elenchi nominativi dei braccianti agricoli e con il riconoscimento delle tutele proprie del settore, mentre le imprese dalle quali dipendono saranno assoggettate, solo per tali operai, alla contribuzione agricola unificata.

Esempio classico è quello del commerciante ortofruttilo all'ingrosso che acquista la merce per la rivendita direttamente sulla pianta del produttore provvedendo anche alla raccolta del frutto: in tale ipotesi, l'attività principale dell'impresa è e resta commerciale (compravendita di prodotti ortofruttili), ma assoggetta i lavoratori che assume per la raccolta, e soltanto questi, a contribuzione agricola unificata;

- laddove l'impresa non agricola operi nell'ambito dei servizi all'agricoltura (da non intendersi quali attività connesse) e questo sia l'oggetto principale o esclusivo dell'attività e la percentuale dei ricavi caratteristici (derivanti dal *core-business*) rappresenti la totalità o la gran parte dei ricavi totali, va osservato quanto segue.

Generalmente le imprese suddette operano mediante contratti di appalto configurandosi la fattispecie del contoterzismo o dell'attività agromeccanica così come definita dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 99/2004.

In tutti e due i casi, quando l'attività è svolta al di fuori dei limiti posti dall'articolo 2135 c.c., l'impresa è inquadrabile ai fini previdenziali in settori diversi dall'agricoltura (circolare n. 212/1998; circolare n. 85/2004).

Appare evidente che tali imprese per la predisposizione di mezzi, risorse e organizzazione devono essere connotate da un'effettiva struttura imprenditoriale tanto da potersi configurare l'ipotesi del cd. appalto «genuino».

Circa la genuinità o meno dell'appalto è evidente che tale elemento non può prescindere da un esame del caso concreto da cui la necessità che il personale ispettivo non ponga a fondamento delle proprie conclu-

sioni solo indicazioni di carattere generale sulla applicazione della norma che potrebbero rivelarsi in sede di contenzioso non risolutive in tema di appalti illeciti, considerata la complessità e la casistica delle fattispecie relative all'utilizzo dell'istituto.

Quanto sopra risulta confermato dalla Direzione generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro, della salute e della previdenza sociale con risposta ad interpello n. 77 del 22 ottobre 2009.

Anche in tali casi l'impresa, pur non inquadrata nel settore previdenziale agricolo, ove ricorrono le condizioni della già citata legge n. 92/1979, così come modificata dal Dlgs n. 173/1998, assicura gli operai addetti a tali attività nel settore della contribuzione agricola unificata con le tutele proprie del settore e la conseguente iscrizione negli elenchi nominativi trimestrali e annuali. Va da sé che, trattandosi di imprese non agricole, non si deve fare riferimento al ciclo biologico, o fase dello stesso, poiché anche il singolo atto (ad esempio: raccolta, ecc.), se rientra nei limiti delle attività di cui alla legge n. 92/1979, così come modificata dal Dlgs n. 173/1998, deve essere considerato ai fini dell'inquadramento agricolo di questi lavoratori.

Resta inteso che i lavoratori non addetti alle attività suddette sono inquadrati nel settore proprio dell'impresa secondo la natura dell'attività da essa esercitata (generalmente terziario); parimenti, laddove previsto, vanno inquadrati nel settore proprio i titolari delle imprese (titolare di ditta individuale, socio di società ecc.);

- invece, laddove l'impresa, pur formalmente titolare di codice di attività Iva e/o di iscrizione alla Cciaa, per effettuare servizi all'impresa agricola finalizzi le assunzioni esclusivamente ad un successivo distacco di proprio personale a favore di terzi (anche soci, qualora dovesse trattarsi di Cooperativa), prima ancora di integrarsi l'elusione della norma di cui alla legge n. 92/1979, così come modificata dal Dlgs n. 173/1998, la fattispecie verrebbe a configurarsi quale somministrazione irregolare di manodopera per conclamato difetto di interesse dell'impresa distaccante.

Quanto sopra risulta confermato dalla Direzione Generale per l'Attività Ispettiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale con risposta ad interpello n. 15 del 2007;

- non riconducibile a quanto innanzi detto è l'ipotesi della (impresa) cooperativa già inquadrata in agricoltura ex articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 228/2001 laddove l'eventuale fornitura di manodopera ai soci è effettuata non con lo scopo unico ed esclusivo del distacco, ma in una dimensione di omnicomprensività di beni e servizi diretti alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico. Resta inteso che tale ipotesi non riguarda il conferimento dei prodotti da parte dei soci alle cooperative di cui alla legge n. 240/1984, in quanto tale fattispecie non risulta riconducibile al concetto di «servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico».

Pertanto si considerano imprenditori agricoli le cooperative dagli stessi imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 c.c. come sostituito dall'articolo 1, comma 1, del citato decreto legislativo n. 228/2001, prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico.

4.3. Lo scambio di manodopera

Da ultimo si ritiene opportuno, a completamento del quadro complessivo così delineato, segnalare come ancora risulti un non marginale utilizzo del cosiddetto «scambio di manodopera» per l'espletamento di una serie di attività proprie dell'impresa agricola.

Lo scambio di manodopera tra piccoli imprenditori agricoli è un istituto regolato dall'art. 2139 c.c. che così recita: «Tra piccoli imprenditori agricoli è ammesso lo scambio di mano d'opera o di servizi secondo gli usi».

Per piccoli imprenditori agricoli devono intendersi, ai sensi dell'art. 2083 c.c., i coltivatori diretti ovvero coloro i quali esercitano un'attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia.

Per quanto attiene agli «usi» citati dal codice civile, è necessario fare riferimento alle raccolte degli usi depositate presso le locali Cciaa.

In questo senso quindi, salve ulteriori specificazioni derivanti dagli usi, deve ritenersi configurabile uno scambio di manodopera qualora:

- intervenga tra soggetti aventi entrambi la qualifica di coltivatori diretti;

- i soggetti che rendono la prestazione (reciproca) siano: il coltivatore diretto e/o gli eventuali appartenenti al nucleo familiare, se iscritti alla relativa gestione previdenziale;

- non vi sia alcuna remunerazione o corrispettivo in denaro o natura espressamente scambiato tra le parti a ristoro della prestazione resa;

- le prestazioni date e ricevute prescindano da un qualunque calcolo di stretta equivalenza quantitativa e qualitativa;

- la prestazione attenga esclusivamente ad attività rientranti nello specifico dell'attività agricola, principale o «connessa» che sia.

Verificata l'iscrizione nel nucleo coltivatore diretto, il personale ispettivo sarà nella condizione di identificare tra i soggetti trovati intenti al lavoro in azienda quelli che, ancorché non dipendenti, vi operino legittimamente in forza della disposizione di cui all'art. 2139 c.c.

5. Attività successive all'accertamento ispettivo

In entrambe le ipotesi previste nei paragrafi precedenti si ritiene comunque utile, ai fini di una valida difesa in contenzioso, che in fase ispettiva siano sempre acquisite, anche a campione, le dichiarazioni dei lavoratori dipendenti dalle aziende ispezionate.

Parimenti si ritiene utile che tutti gli elementi accertati in sede di verifica siano riportati nel verbale e che la predisposizione di eventuali relazioni riservate sia limitata alle ipotesi strettamente necessarie.

Ciò premesso, al fine di uniformare i comportamenti e di consentire una più efficiente gestione amministrativa dei verbali ispettivi di cui all'oggetto, si forniscono i seguenti chiarimenti, distinti per fasi del procedimento.

5.1. Redazione e chiusura del verbale di accertamento

- Qualora l'azienda ispezionata abbia più di una posizione aziendale (intesa come singola denuncia aziendale),

l'ispettore avrà cura di redigere un verbale di accertamento distinto per ciascuna delle posizioni aziendali;

- l'ispettore avrà cura di numerare ed elencare tutti gli allegati al verbale ispettivo (dichiarazioni dei lavoratori, fatture, relazione riservata, ecc.);

- il fascicolo contenente tutta la documentazione acquisita dall'ispettore dovrà essere consegnato all'ufficio ispettivo della sede territoriale ove l'ispettore ha operato e l'elenco degli allegati dovrà essere firmato dal ricevente per presa visione.

5.2. Gestione amministrativa del verbale di accertamento

- Qualora le posizioni aziendali siano dislocate in differenti sedi territoriali, l'unità di processo competente avrà cura di trasmettere il verbale alle sedi territoriali interessate, precisando altresì, nella lettera di trasmissione del verbale, che tutta la documentazione è custodita presso la sede ove l'ispettore ha operato;

- copia dei verbali di accertamento redatti dovrà essere indirizzata dall'unità di processo competente anche alla competente Direzione regionale;

- qualora, all'esito dell'accertamento, l'ispettore dovesse ritenere sussistenti gli estremi per una denuncia di reato all'Autorità giudiziaria, le predette unità di processo avranno cura di estrarre dalle procedure informatiche disponibili, tutte le informazioni relative ai lavoratori per i quali si è proceduto al disconoscimento del rapporto di lavoro nonché alle prestazioni agli stessi erogate per gli anni oggetto dell'accertamento. Tali informazioni dovranno essere inserite nel fascicolo contenente la documentazione acquisita durante l'ispezione e lasciate a disposizione dell'ufficio vigilanza per una eventuale e successiva richiesta di documentazione da parte della magistratura;

- sempre in caso di denuncia all'Autorità giudiziaria, l'estrazione di eventuali informazioni ulteriori rispetto a quelle reperibili all'interno del fascicolo depositato presso l'ufficio vigilanza dagli ispettori, richieste dalla Guardia di Finanza o dalla Procura della Repubblica, è di competenza delle unità di processo;

- qualora l'azienda dovesse presentare ricorso avverso il verbale di accertamento, sarà cura della UdP redigere la relazione istruttoria da inviare all'organo competente per la decisione, corredata di tutti gli allegati ritenuti utili (copia del verbale di accertamento e della relativa ricevuta di ritorno, che attesti la data dell'avvenuta notifica, copia delle dichiarazioni, ecc.); la relazione istruttoria dovrà essere redatta, sentito eventualmente l'ispettore, tenendo in debito conto tutte le informazioni contenute nella relazione riservata fornita dagli ispettori, se predisposta. A tal proposito, qualora il fascicolo con tutta la documentazione sia custodito presso l'ufficio ispettivo di un'altra sede, si avrà cura di prendere contatti con l'ufficio ispettivo depositario di tutta la documentazione;

- in caso di ricorso giudiziario l'avvocato incaricato dovrà prendere visione del fascicolo ispettivo completo per individuare la documentazione ritenuta rilevante per la difesa dell'Istituto. Anche in questo caso, oltre al verbale, assume particolare importanza la completezza della relazione istruttoria predisposta dagli uffici amministrativi.

6. Criteri di selezione

Si ritiene, infine, opportuno individuare criteri idonei ad effettuare una scelta più puntuale sia delle aziende agricole ex art. 2135 c.c. che dei soggetti di cui all'art. 6 della legge 31 marzo 1979, n. 92, che dovranno essere prioritariamente sottoposti a verifica ispettiva che, per la particolarità del settore, sono da ricondursi alle seguenti situazioni di irregolarità:

- **evasione totale dei contributi dovuti**, attuata attraverso l'occultamento dell'esistenza dell'azienda all'Istituto (imprese o imprenditori sconosciuti al sistema Inps) o attraverso l'utilizzo di mano d'opera in nero; in tal caso le aziende devono essere individuate a mezzo dell'incrocio con banche dati di altri Enti (Agenzia delle Entrate, Camera di Commercio ecc.);

- **denuncia di rapporti fittizi di lavoro**: occorre attivare accertamenti su tutti quei soggetti operanti nel mondo agricolo che, in passato, siano risultati coinvolti in simili truffe; in tali ipotesi è opportuno sottoporre le aziende presso le quali i suddetti lavoratori risultano occupati, ad immediata visita ispettiva. In modo analogo devono essere sottoposte a visita ispettiva le aziende i cui consulenti risultano già coinvolti in truffe;

- **verifica denunce aziendali in fase di iscrizione**: occorre attivare accertamenti per le aziende che, al momento dell'iscrizione, dichiarano un fabbisogno di manodopera significativamente superiore rispetto al fabbisogno presunto; gli accertamenti devono, inoltre, essere attivati per le aziende che, in fase d'iscrizione, compilano esclusivamente il quadro P del modello di denuncia aziendale (imprese senza terra);

- **morosità**: è necessario porre particolare attenzione verso le aziende che adottano tale comportamento in modo continuativo e non occasionale prioritariamente intervenendo su quelle i cui dipendenti risultino beneficiari di prestazioni in specie di disoccupazione;

Con riferimento a tale punto va, peraltro, evidenziato, che a partire dall'anno 2009 i controlli suddetti sono sistematicamente effettuati in via amministrativa, attraverso l'invio dell'avviso bonario e l'iscrizione a ruolo esattoriale in tempi brevi, secondo un calendario prestabilito a livello centrale.

7. Diffide e denunce penali

La diffida, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 638 del 12 novembre 1983, come modificato dall'art. 1, comma 1172, della legge n. 296/2006 (omesso versamento delle quote a carico dei lavoratori) viene effettuata a livello centrale sulla base di un calendario di gestione del credito reso noto con messaggio n. 6965 del 27 marzo 2009.

A tal proposito sono state date istruzioni con la circolare n. 103/2007 e i successivi messaggi n. 6199 del 17 marzo 2009, n. 8538 del 15 aprile 2009, n. 12166 del 27 maggio 2009 e n. 15230 del 3 luglio 2009.

La successiva denuncia penale all'Autorità giudiziaria viene inoltrata dalle sedi alle rispettive Procure, decorso il termine di 90 giorni dalla diffida.

Pertanto, in fase ispettiva, non dovranno essere elevate diffide per omesso versamento delle quote a carico dei lavoratori, tranne nei casi in cui ancora non siano state attivate azioni di recupero crediti in via amministrativa.