

SCHEMA DI REGOLAMENTO DI SEMPLIFICAZIONE CONCERNENTE L'ISCRIZIONE NEGLI ELENCHI DEI COLTIVATORI DIRETTI, COLONI E MEZZADRI AI FINI PREVIDENZIALI A NORMA DELL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE N. 50 DEL 1999

Relazione Illustrativa

La legge n. 50 del 1999 ha previsto, all'articolo 1, comma 1, la semplificazione di procedimenti di cui all'allegato 1, nel quale è indicato il procedimento per l'ottenimento della qualifica di coltivatore diretto, e la relativa normativa di riferimento (articoli 2 e 3 della legge 9 gennaio 1963, n. 9, recante norme in materia di Elevazione dei trattamenti minimi di pensione e riordinamento delle norme in materia di previdenza dei coltivatori diretti e dei coloni e mezzadri).

Premesso che non esiste attualmente nell'ordinamento vigente una definizione della figura del coltivatore diretto applicabile ad ogni fine di legge, ai fini previdenziali questa può essere desunta dal combinato disposto degli articoli 2 della legge 26 ottobre 1957, n. 1047 (Estensione dell'assicurazione per l'invalidità e vecchiaia ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni) e 2 e 3 della citata legge n. 9 del 1963, come anche statuito dalle Sezioni Unite della cassazione con sentenza n. 616 del 1/9/1999.

Pertanto risulta evidente che l'indicazione contenuta nell'allegato 1 della legge di semplificazione 1999 è relativa al requisito sostanziale richiesto ai fini previdenziali, e consiste:

- a) nella abitudine nella diretta e manuale coltivazione dei fondi o nell'allevamento del bestiame (di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 1047 del 1957 e 1 della legge n. 1136 del 1954), sussistente quando l'interessato si dedichi in modo esclusivo o almeno prevalente a tali attività, considerando come attività prevalente quella che lo impegni per la maggior parte dell'anno e che costituisca la maggior fonte di reddito;
- b) nel fatto che l'effettiva prestazione di lavoro del nucleo familiare non sia inferiore ad un terzo di quella occorrente per le normali necessità delle coltivazioni del fondo e per l'allevamento ed il governo del bestiame.

Si è ritenuto, pertanto, che l'ambito della semplificazione, fosse da rinvenirsi nel procedimento di iscrizione negli elenchi nominativi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, contenuto in parte nella medesima legge n. 9 del 1963 (articoli 10 e 11) e per la parte più rilevante nella legge 2 agosto 1990, n. 233, (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), articoli 14 e 15, elenchi tenuti, precedentemente, a cura degli Uffici provinciali del servizio contributi agricoli unificati, ora presso le sedi Inps, in quanto l'iscrizione negli elenchi costituisce il presupposto dell'esplicazione del diritto alla prestazione previdenziale.

Le parti sociali interessate, consultate dal Nucleo per il tramite dell'Osservatorio sulle semplificazioni, hanno fatto rilevare che il procedimento di iscrizione ai fini previdenziali, come delineato dalla normativa sopra citata, risulta complesso e sostanzialmente lungo.

L'attuale procedimento, su iniziativa dell'interessato, comporta l'iscrizione negli elenchi nominativi dei soggetti all'assicurazione obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia, entro novanta giorni dalla data di inizio dell'attività e le successive domande di variazione e di cancellazione. La domanda deve essere corredata da una dichiarazione ai fini della classificazione delle aziende (art. 14 l. 233/90), nonché da documenti e certificazioni (visura catastale e certificato di stato di famiglia ed, in alcuni casi, dal titolo di possesso). A tale proposito l'Inps ha rappresentato, nel corso dei lavori di semplificazione, l'impegno dell'ente nella predisposizione di una nuova modulistica che tenga conto della vigente normativa in materia di documentazione amministrativa. L'effettiva iscrizione avviene successivamente alle verifiche effettuate dalle stesse sedi Inps e dalla Commissione di accertamento e verifica, istituita e disciplinata dall'articolo 15 della legge n. 233 del 1990. Questa ultima fase è avvertita dalle parti sociali come fattore di criticità e rallentamento del procedimento, ed in verità sembra costituire, anche alla luce delle ricerche effettuate, una

duplicazione di funzioni da parte di strutture diverse (Inps ed ex Ispettorati provinciali del lavoro, ora Direzioni provinciali del lavoro), come indirettamente confermato dalla vasta produzione di circolari sul punto da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e dell'ex Scau, ora Inps.

La semplificazione proposta con il presente regolamento è imperniata in primo luogo sull'applicazione dei criteri tipici del procedimento amministrativo indicati dalla legge n. 241 del 1990. Sono, pertanto, chiaramente definite le fasi procedurali, il termine massimo entro il quale il procedimento deve concludersi, e viene introdotto il silenzio assenso. Su quest'ultimo punto, in particolare, si osserva che pur in presenza del generale obbligo della pubblica amministrazione di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso, sancito dall'articolo 2 della norma citata, e della riconducibilità del "silenzio significativo" alle ipotesi di istanze dirette ad ottenere un provvedimento autorizzatorio ex articoli 19 e 20, si è ritenuto che alla luce dell'interpretazione operata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 169 del 1994, si sia, oramai, di fronte ad un istituto di carattere generale. Si prescinde, quindi dalla presenza di un'atto autorizzatorio della pa (in questo caso si tratta di una verifica dell'esistenza dei requisiti per l'esercizio di un diritto), sia in considerazione dei precedenti significativi (si veda l'articolo 9 della legge n. 860 del 1956 in materia di iscrizione all'albo delle imprese artigiane), sia dei più recenti casi di attività private soggette alla medesima disciplina (si veda DPR 26 aprile 1992, n. 300 riguardante, fra gli altri, i procedimenti relativi alla iscrizione delle cooperative in genere e delle cooperative di produzione e lavoro nel registro prefettizio). Non di minore rilievo è stata la considerazione che l'applicazione di tale istituto, sempre che siano esattamente individuati unità organizzativa e responsabile del procedimento ai fini della tutela del cittadino (si vedano in proposito le sentenze n. 404/1997 e 26/1996 della Corte Costituzionale), risulta semplificatorio anche per la stessa amministrazione.

Un secondo punto rilevante consiste nella indicazione che la domanda di iscrizione, variazione e cancellazione, deve essere presentata secondo le modalità previste dalla vigente normativa in materia di documentazione amministrativa (si veda il recentissimo DPR 28 dicembre 2000, n. 445, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

Ma il punto di maggiore valenza consiste, senz'altro, nell'aver previsto lo spostamento dell'onere dell'adempimento dall'utente all'amministrazione. Infatti le domande potranno essere presentate con modalità diverse (posta, fax, via telematica) e anche presso gli sportelli polifunzionali, previsti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 421, dove siano istituiti, nonché presso gli uffici comunali collegati al servizio di scambio telematico di dati. Qualora, inoltre, sia richiesta l'iscrizione nella sezione speciale del registro delle imprese, sarà possibile, nella medesima sede presentare anche la domanda di iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, poiché lo stesso registro delle imprese provvederà alla trasmissione all'Inps. Inoltre la presentazione potrà avvenire anche per il tramite degli istituti di patronato riconosciuti, nonché da soggetti appositamente abilitati dall'Inps.

Viene soppressa la commissione di accertamento e verifica di cui all'articolo 15 della legge n. 233 del 1990, con il conseguente accentramento delle competenze istruttorie e decisionali presso l'Inps, in ossequio ai criteri e principi della semplificazione dettati dall'articolo 20, comma 5, lettere a), f) e g-septies) legge n. 59 del 1997.

Infine i dati richiesti per il procedimento in questione dovranno essere resi disponibili per il loro inserimento nell'anagrafe centrale delle imprese agricole e dei datori di lavoro agricolo (presso Inps) e nell'Anagrafe dei lavoratori agricoli del Sistema informativo lavoro del Ministero del lavoro.

Per quanto concerne la struttura e la descrizione analitica del provvedimento si osserva quanto segue:

L'articolo 1 (Ambito di applicazione) delimita l'oggetto ed il perimetro di applicazione del provvedimento. Esso disciplina i procedimenti di iscrizione negli elenchi istituiti dall'articolo 11 della legge n. 9 del 1963, nonché quello di variazione della classificazione aziendale e di cancellazione dagli elenchi medesimi. Si applica ai coltivatori diretti, coloni e mezzadri, ai loro compartecipanti familiari ed agli imprenditori agricoli a titolo principale ai fini dell'assicurazione di invalidità e vecchiaia per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri e per quello dell'assicurazione di malattia dei coltivatori diretti, come statuito dagli articoli 2 e 3 della medesima legge n. 9 del 1963.

L'articolo 2 (Definizioni) chiarisce che, ai fini del provvedimento in questione, si intendono per domande di iscrizione, variazione, cancellazione le istanze, corredate dalle dichiarazioni necessarie a dimostrare il diritto alla prestazione previdenziale e la sua misura, che gli interessati presentano all'Inps.

L'articolo 3 (Termini e modalità per la presentazione delle domande) contiene l'indicazione dei termini entro i quali l'interessato deve presentare le istanze di prima iscrizione, cancellazione e variazione significativa ai fini della classificazione aziendale.

Stabilisce che l'accesso alle sedi Inps, prescindendo dalla competenza territoriale, può effettuarsi, oltre che con le modalità tradizionali, anche per posta, fax o telematicamente. L'interessato può utilizzare anche il circuito dello sportello polifunzionale, previsto dalla l. n. 421 del 1991, qualora sia attivato, nonché il servizio di scambio telematico dei dati degli uffici comunali, ove disponibile.

La domanda può essere, inoltre, presentata anche tramite gli istituti di patronato riconosciuti, nonché tramite quei soggetti che l'Inps, tramite propri atti, eventualmente abilita allo scopo.

E' statuito, infine, che le domande si perfezionano ad ogni effetto con la presentazione o con l'invio con le modalità indicate.

L'articolo 4 (Modulistica) pone a carico dell'ente l'obbligo di predisporre apposita modulistica tramite la quale gli interessati potranno chiedere il provvedimento e dichiarare il possesso dei requisiti richiesti per l'esercizio del diritto alla prestazione previdenziale, secondo le modalità indicate nel D.P.R. n. 445 del 2000, nonché quello di rendere la disponibilità di tale modulistica, la più ampia possibile.

L'ente, sempre con propri atti, deve stabilire quali siano le variazioni significative ai fini della determinazione dei contributi che richiedano nuove dichiarazioni da parte degli interessati.

Infine è stabilito un raccordo fra l'ente ed il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ai fini della disponibilità dei dati per l'inserimento nell'anagrafe centrale delle imprese agricole e dei datori di lavoro agricolo e nell'anagrafe dei lavoratori agricoli.

L'articolo 5 (Iscrizione tramite il registro delle imprese) pone a carico del registro delle imprese l'obbligo di accettare la domanda di iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, qualora sia presentata contestualmente alla domanda di iscrizione alla sezione speciale del registro delle imprese di cui all'articolo 2, comma 1, del DPR 14 dicembre 1999, n. 558, nonché quello di trasmetterla, anche telematicamente, all'Inps.

L'articolo 6 (Iscrizione negli elenchi) disciplina l'iscrizione negli elenchi, la classificazione delle aziende e le relative rettifiche.

Stabilisce che il termine massimo entro il quale il procedimento deve essere concluso è di 120 giorni, ferma restando la facoltà dell'Istituto di determinare un termine più breve. Stabilisce inoltre

che in assenza di comunicazione di diniego entro il termine previsto per la conclusione dei procedimenti, le istanze si intendono accolte.

E' previsto che il termine possa interrompersi una sola volta nel caso in cui sia necessario che l'ente richieda all'interessato ulteriori elementi indispensabili alla definizione delle domande e non acquisibili d'ufficio.

L'**articolo 7 (Accertamento e verifica)** fa salva, anche ai fini dell'autotutela dell'ente, la facoltà dell'Inps di operare tutte le verifiche ritenute necessarie ad accertare la veridicità di quanto dichiarato dagli interessati, direttamente tramite il proprio servizio ispettivo, ed eventualmente segnalando anche al Servizio Ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

L'**articolo 8 (Abrogazioni)** contiene l'indicazione delle norme che sono abrogate dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, a norma dell'articolo 20, comma 4, della legge n. 59 del 1997, per effetto delle quali, fra l'altro, viene soppressa la commissione di accertamento e verifica istituita dall'articolo 15 della legge 2 agosto 1990, n. 233. E' disposta, inoltre, l'abrogazione dei commi 2, 3, 4 e 5 dell'articolo 14 della medesima legge n. 233 del 1990, confluiti nel presente regolamento, nonché dell'articolo 12 della legge n. 9 del 1963, dal momento che le competenze della Commissione da esso istituita, sono superate dalle disposizioni dell'articolo 15 della legge n. 375 del 1993.

Relazione sulla quantificazione degli oneri finanziari e sulla relativa copertura

Il presente regolamento non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato e ad essi dovrà farsi fronte con gli ordinari stanziamenti di bilancio delle Amministrazioni e degli enti incaricati della sua attuazione.

Il procedimento regolato in questa sede riguarda essenzialmente l'Inps e comporta un nuovo disegno del procedimento in applicazione della vigente normativa in materia di procedimento e di documentazione amministrativa, pertanto l'attuazione delle relative disposizioni non comporta spese. Anche per quanto concerne le nuove modalità di accesso all'ente (posta, fax, via telematica) può affermarsi che queste non comporteranno spese o queste, nel caso dell'accesso telematico, saranno gestibili con i normali stanziamenti di bilancio e programmabili nel tempo. Di contro ci si troverà, nel breve periodo, di fronte ad un minore afflusso di pubblico nelle strutture, con la conseguente possibilità di una migliore allocazione delle risorse umane disponibili nelle sedi Inps.

Per quanto concerne la necessità di rendere disponibili i dati ai fini dell'inserimento delle anagrafi delle imprese agricole e dei lavoratori agricoli, si ricorda che tale previsione era già contenuta nella norma istitutiva delle strutture medesime.

Inoltre la soppressione della commissione per l'accertamento e la verifica comporterà, anch'essa, un risparmio di spesa, legato ad una migliore redistribuzione delle risorse umane, seppure in altra amministrazione.

Infine, in materia di informatizzazione delle procedure si osserva che il decreto legislativo n. 29 del 1993, come recentemente innovato dal decreto legislativo n. 80 del 1998, impone alle pubbliche amministrazioni di ispirare la propria organizzazione al principio del collegamento tra le attività dei diversi uffici mediante l'interconnessione dei sistemi informatici (art. 2, comma 1, lett.

c). Dunque, anche in questo caso, si tratta di una scelta di gestione da operarsi fra le attività in corso nell'ambito del piano di realizzazione della Rupa predisposto dall'Aipa e con le risorse disponibili.

Relazione tecnico normativa

ASPETTI TECNICO NORMATIVI IN SENSO STRETTO

Con il presente regolamento, oltre ad intervenire per semplificare il procedimento, si raggiunge l'obiettivo di riunire in un solo testo, di rango inferiore, norme in precedenza contenute in fonti diverse, con evidenti effetti di chiarezza e leggibilità per operatori ed utenti.

L'intervento normativo proposto nasce dall'esigenza di ridisegnare una disciplina procedimentale, che appare notevolmente superata. L'ottica dei rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione è infatti radicalmente mutata nel corso dell'ultimo decennio, e si orienta sempre di più ad un rapporto fra eguali, dove gli oneri degli adempimenti di legge ricadono sulle amministrazioni e non sul cittadino.

Le norme contenute nel presente regolamento si ricollegano al piano di azione per l'e-government, presentato dal Ministro per la funzione pubblica, finalizzato al miglioramento dell'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese, al miglioramento dell'efficienza operativa interna delle amministrazioni, nonché a consentire l'accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione.

Non si è in presenza di materie coperte da riserva di legge, né oggetto di precedente delegificazione

Il provvedimento non ha alcuna incidenza sull'ordinamento comunitario, non pone problemi riguardo alle competenze costituzionali delle regioni ordinarie ed a statuto ordinario. È coerente con le disposizioni che prevedono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO AMMINISTRATIVO

Obiettivo del regolamento che si propone è di consentire agli aventi diritto all'assicurazione di invalidità e vecchiaia in qualità di coltivatori diretti, coloni e mezzadri, di accedere con facilità alle sedi Inps, con o senza la mediazione di soggetti all'uopo abilitati, direttamente o tramite gli altri soggetti istituzionali indicati, di ridurre drasticamente la documentazione da presentare, di ottenere il provvedimento di iscrizione, variazione o cancellazione dagli elenchi in tempi certi e rapidi.

Con l'adozione di una modulistica appropriata, e la sua diffusione e con l'individuazione dei tempi di conclusione del procedimento da parte dell'Inps, il provvedimento è applicabile nell'immediato e senza particolari oneri organizzativi. Anche la disponibilità dei dati per l'inserimento nelle anagrafi è attuabile nell'immediato. Per quanto concerne l'attivazione del collegamento telematico con l'ente e l'attivazione all'interno del circuito dello sportello polifunzionale questo sarà realizzabile solo in futuro. La norma è, infatti, costruita come un sistema aperto, perché sia attuale anche in un futuro prossimo.

Il provvedimento produce effetti positivi sia per gli utenti, poiché consente risparmi in termini di tempo e di spesa, sia per l'ente poiché comporta la possibilità di diminuire l'afflusso di pubblico presso le sedi.

SCHEDA ALLEGATA

Si segnala la recente approvazione, avvenuta il 27 febbraio 2001, di un disegno di legge governativo (AC 7115) recante Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati. Il Capo II di tale provvedimento concerne "Interventi nei settori agricolo, forestale, della pesca e dell'acquacoltura" e contiene la delega al Governo ad emanare, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, nel rispetto della legge n. 59 del 1997 ed in applicazione dei principi e criteri contenuti nell'articolo 20, comma 5, della medesima legge, uno o più decreti legislativi, nella materia. Nello specifico si dovrà, fra l'altro, provvedere alla definizione dei soggetti imprenditori agricoli e al riordino delle qualifiche soggettive e ed alla semplificazione delle norme e delle procedure dell'attività amministrativa in agricoltura.

Si osserva che il regolamento che si propone in questa sede, in sostanza interviene a disciplinare, seppure nelle sole linee generali, un procedimento interno all'Inps, nel rispetto dell'autonomia normativa a questi riconosciuta dall'articolo 10 del dl 30 dicembre 1987, n. 536, come convertito dalla l. 29 febbraio 1988, n. 48, lasciando, pertanto, alla potestà dell'ente la disciplina più stringente del procedimento. Inoltre si sono introdotti elementi di raccordo fra soggetti pubblici le cui attività sono attualmente già collegate (è il caso delle Anagrafi degli imprenditori e dei lavoratori agricoli, e del servizio di scambio telematico dei dati di cui al dpcm 5 maggio 1994, pubblicato nella G.U. del 27 giugno 1994, n. 148) o per le quali vi è una precisa previsione di legge, seppure non ancora attuata (si veda lo sportello polifunzionale ai fini previdenziali istituito dall'art. 14, comma 4 della legge n. 421 del 1991). Pertanto, qualora i decreti legislativi previsti dal disegno di legge 7115 citato fossero approvati prima della entrata in vigore del presente regolamento, potrebbero, di fatto, riassorbire la materia disciplinata in questa sede. In ogni caso il provvedimento qui illustrato può costituire una parte utilmente già semplificata anche nel quadro di ulteriori interventi.

AGGIORNAMENTO

Premessa: il testo che si trasmette per il parere delle competenti Commissioni Parlamentari è il testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 4 aprile 2001 e la sua elaborazione risale ad un periodo antecedente.

Osservazioni: Nella elaborazione finale testo che sarà sottoposto all'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri occorrerà tenere presenti alcuni mutamenti intervenuti. Si vedano, pertanto i seguenti punti:

- l'art. 3, comma 3, fa riferimento al DLgs CPS 29 luglio 1947, n. 804. Attualmente tale decreto legislativo è abrogato dalla legge 30 marzo 2001, n. 152 che ha dettato la "Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale";
- la scheda allegata alle relazioni al testo fotografa il contesto normativo relativo al momento della elaborazione del testo ai fini dell'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri. Con legge 5 marzo 2001, n. 57, recante disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, il Governo è stato delegato ad emanare, fra l'altro, norme in materia di orientamento e modernizzazione nel settore dell'agricoltura. Tale delega è stata esercitata con l'emanazione del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, recante "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57.