

## Riconoscimento della qualifica di IAP da parte dell'INPS: in assenza della determinazione regionale non sussiste l'interesse ad agire avverso l'accertamento eseguito dall'Ente previdenziale

Trib. Bari, Sez. Lav. 15 gennaio 2015, n. 184 - Ariola, pres. ed est. - R.M.R. c. INPS.

*Il verbale ispettivo redatto dal personale dipendente dell'INPS, nel contesto normativo delineato dal d.lgs. n. 99/2004, assume valore di atto meramente endoprocedimentale giacché rappresenta soltanto un singolo segmento del procedimento destinato a sfociare in una determinazione dell'autorità (nella specie, l'atto regionale che accerta il possesso dei requisiti di IAP) diretta ad incidere nella sfera giuridica del soggetto interessato. Il solo verbale, perciò, è inidoneo a ledere la posizione soggettiva dell'interessato il quale, in assenza della determinazione regionale, non è titolare di un interesse attuale e concreto ad opporsi all'accertamento in esso contenuto.*

(Omissis)

### FATTO E DIRITTO

1. Giova premettere che con la presente sentenza sono decise due cause promosse con distinti ricorsi da R.M.R. avverso l'INPS.

Segnatamente:

a) con ricorso depositato il 18 aprile 2011 (proc. n. 5813/11 R.G.), è stato impugnato il verbale di accertamento INPS n. \*\*\* del 30 giugno 2010 con il quale gli ispettori dell'Istituto previdenziale hanno ritenuto sussistente in capo alla ricorrente i requisiti di legge necessari per attribuirle la qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP), con conseguente iscrizione nella relativa gestione. Nello stesso verbale gli ispettori hanno determinato in € 10.265 la somma che la ricorrente avrebbe dovuto versare per la regolarizzazione dell'omissione contributiva accertata;

b) con ricorso depositato l'8 marzo 2013 (proc. n. 2885/13 R.G.), è stato impugnato il verbale di accertamento INPS n. \*\*\* del 24 ottobre 2012, notificato il 5 novembre 2012, con il quale gli ispettori del predetto Ente hanno ritenuto continuare a sussistere in capo alla ricorrente i requisiti di legge necessari per qualificarla IAP (imprenditore agricolo professionale). Nel citato verbale, inoltre, si precisa quanto segue: «con il presente verbale si provvede, nei limiti della competenza attribuita all'Istituto, ad inquadrare la sig.ra R.M.R. nella II fascia di reddito convenzionale, quantificando in € 3.868,00 per contributi fissi, il debito nei confronti dell'INPS per il periodo dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2011, oltre alle sanzioni civili che saranno calcolate all'atto del versamento».

2. Ciò premesso, è fondata l'eccezione preliminare d'inammissibilità dei ricorsi per difetto d'interesse ad agire.

2.1. In linea generale è da condividere quanto osservato dalla difesa di parte ricorrente nelle note autorizzate depositate il 15 maggio 2013 a proposito dell'autonoma impugnabilità dei verbali ispettivi redatti da personale dipendente degli enti previdenziali. Al riguardo deve infatti ricordarsi che, secondo la giurisprudenza di legittimità, il ricorso giurisdizionale per accertamento negativo degli addebiti contenuti in un verbale ispettivo è sempre ammissibile nei confronti degli enti previdenziali, posto che obbligazioni contributive sussistono a prescindere dall'esistenza di atti impositivi degli enti previdenziali interessati. D'altra parte, il verbale ispettivo con cui vengano accertate inadempienze contributive è idoneo a manifestare una pretesa dell'ente pubblico, con la conseguenza che il relativo accertamento giustifica senza dubbio l'interesse del destinatario dello stesso ad un'azione di accertamento (v. Cass. 18852/06, relativo ad una fattispecie in cui il verbale ispettivo era stato redatto congiuntamente da personale ispettivo dell'INPS, dell'INAIL, dell'Ispettorato del lavoro e della Guardia di Finanza; in senso conforme v. tra le più recenti Cass. Sez. VI-L ord. 16917/12, in motivazione).

Di contro, deve reputarsi inammissibile il ricorso giurisdizionale avverso le contestazioni dell'Ispettorato del lavoro, in quanto il verbale ispettivo è un atto prodromico, di per sé non lesivo di situazione giuridiche soggettive. Il verbale di accertamento di violazioni è infatti impugnabile in sede giudiziale unicamente se concerne l'inosservanza di norme sulla circolazione stradale, essendo in questo caso soltanto idoneo ad acquisire il valore e l'efficacia di titolo esecutivo per la riscossione della pena pecuniaria nell'importo direttamente stabilito dalla legge. Quando, invece, riguarda il mancato rispetto di norme relative ad altre materie, il verbale non incide *ex se* sulla situazione giuridica soggettiva del presunto contravventore, essendo esclusivamente destinato a contestargli il fatto e a segnalargli la facoltà del pagamento in misura ridotta, in mancanza del quale l'autorità competente valuterà se vada irrogata una sanzione e ne determinerà l'entità, mediante un ulteriore atto (l'ordinanza di ingiunzione) che potrà formare oggetto di opposizione ai sensi della legge 689/81 (v. Cass. Sez. Un. 16/07 e, implicitamente, Cass. 18852/06 sopra citata; in senso conforme v. anche Cass. 16319/10).

In sostanza, gli accertamenti effettuati dagli Istituti previdenziali (come l'INPS) che rilevano omissioni o evasioni contributive e assicurative sono immediatamente lesivi in quanto incidono in via diretta ed immediata la sfera del contribuente. Tali atti,

espressione di una volontà unilaterale dell'Ente per la cura di un interesse pubblico, hanno rilevanza esterna, sono diretti a produrre effetti nella sfera giuridica del soggetto destinatario e non prevedono alcuna forma agevolata di estinzione del debito, trattandosi di contributi obbligatori. I verbali di accertamento di violazioni punibili con sanzioni amministrative, invece, sono atti endoprocedimentali che devono essere seguiti, nel caso in cui il trasgressore non intenda avvalersi del pagamento delle sanzioni, sia pure in forma ridotta, dal provvedimento esecutivo della ordinanza-ingiunzione. I verbali di accertamento INPS, al contrario, sono atti conclusivi ed immediatamente esecutivi, il cui unico seguito è rappresentato dall'emissione della cartella esattoriale (oggi avviso di addebito: v. art. 30, d.l. 78/10, conv. in legge 122/10).

2.2. Tali principi - del tutto validi, si ribadisce, in linea generale - non possono tuttavia operare nel caso concreto. L'art. 1, primo comma, d.lgs. 99/04 [«Disposizioni in materia di soggetti e attività, integrità aziendale e semplificazione amministrativa in agricoltura a norma dell'art. 1, comma 2, lettere d), f), g), l), e), della l. 7 marzo 2003, n. 38»] così definisce l'imprenditore agricolo professionale «Ai fini dell'applicazione della normativa statale, è imprenditore agricolo professionale (IAP) colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'art. 5 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, dedichi alle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro. Le pensioni di ogni genere, gli assegni ad esse equiparati, le indennità e le somme percepite per l'espletamento di cariche pubbliche, ovvero in associazioni ed altri enti operanti nel settore agricolo, sono escluse dal computo del reddito globale da lavoro. Nel caso delle società di persone e cooperative, ivi incluse le cooperative di lavoro, l'attività svolta dai soci nella società, in presenza dei requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito di cui al primo periodo, è idonea a far acquisire ai medesimi la qualifica di imprenditore agricolo professionale e al riconoscimento dei requisiti per i soci lavoratori. Nel caso di società di capitali, l'attività svolta dagli amministratori nella società, in presenza dei predetti requisiti di conoscenze e competenze professionali, tempo lavoro e reddito, è idonea a far acquisire ai medesimi amministratori la qualifica di imprenditore agricolo professionale. Per l'imprenditore che operi nelle zone svantaggiate di cui all'art. 17 del citato regolamento (CE) n. 1257/1999, i requisiti di cui al presente comma sono ridotti al venticinque per cento». Il secondo comma dell'art. 1 cit. assegna alle Regioni il compito di accertare il possesso dei requisiti per l'attribuzione della qualifica di imprenditore agricolo professionale. Tuttavia, esso riserva all'INPS la facoltà di svolgere autonomamente le verifiche ritenute necessarie (la norma così testualmente recita: «Le Regioni accertano ad ogni effetto il possesso dei requisiti di cui al comma 1. È fatta salva la facoltà dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) di svolgere, ai fini previdenziali, le verifiche ritenute necessarie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 2001, n. 476»).

Dalla disposizione appena citata si desume chiaramente che l'accertamento del possesso dei requisiti di imprenditore agricolo professionale spetta in via esclusiva alle regioni. Ciò si evince soprattutto dall'inciso «ad ogni effetto», il quale evidentemente allude al fatto che l'accertamento operato dalla Regione consente a chi è riconosciuto in possesso dei predetti requisiti di accedere a tutte le agevolazioni tanto fiscali quanto previdenziali derivanti dal possesso della qualifica medesima. La «salvezza» della facoltà di effettuare verifiche ad opera dell'INPS ai sensi del d.p.r. 476/01 (si tratta del «Regolamento di semplificazione per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri ai fini previdenziali») non esclude in alcun modo che l'accertamento del possesso dei requisiti per ottenere la predetta qualifica spetti solo alle Regioni. Tale clausola, invero, ha semplicemente lo scopo di lasciare all'Istituto previdenziale il potere di effettuare, tramite il proprio servizio ispettivo, i controlli ritenuti necessari a fini contributivi e della classificazione aziendale (v. art. 7, d.p.r. cit.). Essa, cioè, ha lo scopo di non espropriare l'INPS del potere di vigilanza che normalmente gli compete e che deve ritenersi operante anche in questa ipotesi, come confermato dal fatto che le agevolazioni connesse alla qualifica possono essere revocate qualora l'imprenditore perda i requisiti previsti dalla legge. Da quanto esposto deriva che, in questo caso specifico, il verbale di accertamento redatto da personale dipendente dell'INPS non può considerarsi di per sé lesivo di situazione giuridiche facenti capo al soggetto passivo dell'ispezione. Il verbale, difatti, è idoneo a manifestare una pretesa dell'ente pubblico suscettibile di essere attuata coattivamente mediante avviso di addebito. È pur sempre necessario che intervenga l'accertamento - che compete, come detto, esclusivamente alla Regione - del possesso dei requisiti per l'attribuzione della qualifica di imprenditore agricolo professionale.

Non è un caso che nel verbale del 30 giugno 2010 si precisi che esso sarebbe stato trasmesso alla Regione per gli accertamenti di competenza in merito alla qualifica di imprenditore agricolo professionale [«Si trasmette all'Ente regionale (...) il presente verbale comprensivo di tutti gli allegati indicati affinché provveda ad eseguite gli accertamenti di propria competenza al fine dell'attribuzione della qualifica di IAP»], con la specificazione che la sua efficacia sarebbe stata comunque subordinata alla decisione adottata dalla Regione («Il presente verbale ha valore di atto interruttivo dei termini prescrizionali per il recupero delle somme per contribuzione ed oneri accessori e la sua efficacia è subordinata al provvedimento regionale di attestazione della qualifica di IAP»). Analogamente, il verbale del 24 ottobre 2012 reca la seguente postilla: «il presente verbale ha valore di atto interruttivo dei termini prescrizionali per il recupero delle somme per contribuzione ed oneri accessori all'esito del procedimento di competenza della Regione Puglia di attribuzione della qualifica di IAP».

La «subordinazione» dell'efficacia dei due verbali in questione all'esito del procedimento regionale volto al riconoscimento della qualifica finale di imprenditore agricolo professionale è indicativo del fatto che - come ripetutamente detto - soltanto alla Regione è assegnato dalla legge il potere di attribuire detta qualifica. Ne consegue, quale logica conseguenza, che il verbale ispettivo INPS assume, in questo specifico contesto normativo, valore di atto meramente «endoprocedimentale», giacché rappresenta soltanto un singolo segmento del procedimento destinato a sfociare in una determinazione dell'autorità (nella specie, l'atto regionale che accerta il possesso dei requisiti di IAP) diretta ad incidere nella sfera giuridica del soggetto interessato.

Il verbale, perciò, è di per sé idoneo a ledere la posizione soggettiva dell'interessato, il quale allo stato - e cioè in difetto di

alcuna determinazione regionale - non è titolare di un interesse attuale e concreto ad opporsi all'accertamento in esso contenuto. Trova quindi applicazione il consolidato principio interpretativo in forza del quale *«gli atti endoprocedimentali devono essere immediatamente impugnati solo se assumono natura conclusiva e provvedimento, mentre possono essere impugnati unitamente all'atto definitivo se comportano effetti ancora instabili e del tutto interinali, con conseguente inidoneità a produrre la definitiva lesione; pertanto, deve essere ritenuto immediatamente impugnabile l'atto con natura endoprocedimentale solo se idoneo a interrompere definitivamente il procedimento ed è, quindi, di per sé immediatamente lesivo»* (v. per tutte Cons. Stato 504/14).

Poiché nella specie - per tutte le ragioni esposte - i verbali di cui si discute producono effetti «instabili ed interinali» (tant'è che la loro efficacia è subordinata alla decisioni che avrebbe assunto l'Ente regionale), non c'è dubbio che essi non siano autonomamente impugnabili.

3. Alla luce delle esposte considerazioni, in definitiva, entrambi i ricorsi vanno dichiarati inammissibili per carenza d'interesse ad agire.

4. Tenuto conto della peculiarità del caso esaminato (in ordine al quale, a quanto consta, non vi sono precedenti pronunce del giudice di legittimità), nella specie si ravvisano quelle «gravi ed eccezionali ragioni» che, a norma dell'art. 92, comma 2, c.p.c., giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite anche in caso di totale soccombenza.

*(Omissis)*

## Riconoscimento della qualifica di IAP da parte dell'INPS: in assenza della determinazione regionale non sussiste l'interesse ad agire avverso l'accertamento eseguito dall'Ente previdenziale

La questione affrontata nella pronuncia in commento attiene alla possibilità di opporsi agli accertamenti ispettivi eseguiti dall'INPS, aventi ad oggetto il riconoscimento della qualifica di IAP, mediante un'azione di accertamento negativo.

La vicenda trae origine da due accertamenti eseguiti dall'INPS a distanza di pochi anni, all'esito dei quali, veniva riconosciuta in capo alla ricorrente la qualifica di IAP con addebito dei relativi contributi<sup>1</sup>. La ricorrente, senza attendere l'emanazione di atti impositivi da parte dell'Ente previdenziale, con due distinti ricorsi, successivamente riuniti, si opponeva ai suddetti verbali ispettivi mediante un'azione di accertamento negativo.

Il giudice ha ritenuto inammissibili entrambi i ricorsi per carenza di interesse ad agire *ex art.* 100 c.p.c. in quanto, in assenza di una determinazione regionale che riconosca la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 99/2004, il solo verbale ispettivo non è idoneo a ledere la sfera soggettiva del destinatario. A questa conclusione si è pervenuti in base al presupposto che, sebbene l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 99/2004 attribuisce esclusivamente alle Regioni la competenza a riconoscere la qualifica di IAP, la previsione normativa non esclude in alcun modo che l'accertamento del possesso dei predetti requisiti possa essere compiuto dall'INPS. Pertanto i verbali ispettivi oggetto del giudizio sono stati considerati come atti meramente endoprocedimentali in quanto prodromici al rilascio della attestazione regionale. A sostegno di tale decisione viene richiamata la costante giurisprudenza amministrativa secondo la quale un atto endoprocedimentale può essere immediatamente impugnato solamente nel caso in cui produca effetti immediatamente lesivi per il destinatario. In caso contrario, ovvero nel caso in cui assuma effetti instabili e meramente interinali, può essere impugnato unicamente all'atto definitivo<sup>2</sup>.

Il percorso argomentativo seguito nella pronuncia in commento può essere considerato ineccepibile se si ammette che, in base al contesto normativo delineato dal d.lgs. n. 99/2004, sussiste l'obbligo per coloro che posseggono di fatto i tre requisiti di cui all'art. 1, comma 1, di presentare l'istanza per ottenere il riconoscimento della qualifica di IAP e che, pertanto, sussiste il potere pubblico di riconoscere d'ufficio tale qualifica nel caso in cui il soggetto privato non provveda egli stesso alla presentazione della relativa istanza. Ciò consentirebbe all'Ente previdenziale di svolgere autonomamente accertamenti ispettivi per la verifica del possesso dei requisiti di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 99/2004, e di inviare il relativo verbale all'Ente regionale per far sì che quest'ultimo provveda, eventualmente, alla formalizzazione del riconoscimento della qualifica di IAP in capo al soggetto destinatario dell'attività ispettiva. In tal modo, in sostanza, INPS e Regioni si sostituirebbero al soggetto privato riconoscendo d'ufficio la qualifica.

Se si condivide questa linea interpretativa è facile ammettere che nulla è cambiato rispetto al passato quando, in vigenza della previgente figura soggettiva dell'imprenditore agricolo a titolo principale (c.d. IATP), l'accertamento di tale qualifica era sostanzialmente demandato all'INPS e nessuna competenza specifica era riservata alle Regioni. Pertanto non serviva un provvedimento amministrativo di un Ente territoriale per essere riconosciuti IATP ma era sufficiente il possesso di fatto dei soli due requisiti del

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 99/2004 «è imprenditore agricolo professionale (IAP) colui il quale, in possesso di conoscenze e competenze professionali ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999, dedicati alle attività agricole di cui all'art. 2135 del codice civile, direttamente o in qualità di socio di società, almeno il cinquanta per cento del proprio tempo di lavoro complessivo e che ricavi dalle attività medesime almeno il cinquanta per cento del proprio reddito globale da lavoro». Il comma 2 così dispone: «Le Regioni accertano ad ogni effetto il possesso dei requisiti di cui al comma 1. È fatta salva la facoltà dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) di svolgere, ai fini previdenziali, le verifiche ritenute necessarie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 2001, n. 476».

<sup>2</sup> Cons. Stato, Sez. I 31 luglio 2014, n. 504, in *Foro amm.*, 2014, 7-8, 2053; Cons. Stato, Sez. V 8 giugno 2011, n. 3458, *ivi*, 2011, 6, 1975.

tempo di lavoro e del reddito<sup>3</sup>.

Il d.lgs. n. 99/2004, invece, nel sostituire la figura dell'IATP con quella dell'IAP, non si è limitato ad una semplice modifica del *nomen juris* ma ha introdotto una nuova disciplina che si discosta in maniera sostanziale da quella previgente. Tra gli elementi di novità vi è in primo luogo l'introduzione del requisito della capacità professionale accanto a quelli del reddito e del tempo di lavoro<sup>4</sup>. In secondo luogo vi è una precisa delimitazione tra le competenze delle Regioni e quelle dell'INPS: alle prime viene riservata la competenza ad accertare, ad ogni effetto, il possesso dei tre requisiti necessari per poter ottenere la qualifica di IAP e, alla seconda, viene riconosciuta la facoltà di svolgere, ai fini previdenziali, le verifiche ritenute necessarie ai sensi del d.p.r. 7 dicembre 2001, n. 476 ovvero ai sensi del *Regolamento di semplificazione per l'iscrizione negli elenchi dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri ai fini previdenziali*. Per far sì che tale distinzione abbia un senso bisogna necessariamente ammettere che il legislatore abbia voluto introdurre una gerarchia tra i due Enti ponendo al primo posto le Regioni e al gradino inferiore l'Ente previdenziale. Quest'ultimo manterrebbe un mero potere di verifica (e non di accertamento) dei summenzionati requisiti che sorgerebbe, però, solamente in un momento successivo al riconoscimento della qualifica di IAP da parte delle Regioni<sup>5</sup>. L'obbligo contributivo, infatti, sorge solamente dopo che la Regione di competenza abbia riconosciuto formalmente la qualifica in questione rilasciando l'apposita certificazione e solamente a partire da questo momento residuerebbe la facoltà dell'INPS di svolgere, ai fini previdenziali, le verifiche ritenute necessarie<sup>6</sup>. Il mantenimento di tale facoltà in capo all'Ente previdenziale si giustifica in quanto la perdita anche di uno solo dei requisiti previsti dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 99/2004, comporta la perdita del diritto al trattamento previdenziale nonché la decadenza dalle altre agevolazioni previste dalla legge<sup>7</sup>.

Le Regioni, però, non possono accertare d'ufficio la qualifica di IAP in assenza di una istanza da parte del soggetto privato in quanto il legislatore, mediante il d.lgs. n. 99/2004, non ha previsto un obbligo per coloro che possiedono di fatto tutti e tre i requisiti di cui all'art. 1, comma 1, di chiedere il riconoscimento della qualifica e, pertanto, non sussiste il potere di riconoscerla autoritativamente. L'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 99/2004, infatti, si limita ad affermare che le Regioni accertano ad *ogni effetto* (e quindi anche previdenziale) i requisiti di cui al comma 1, ma non riconosce in capo agli Enti territoriali il potere di riconoscere autoritativamente la qualifica in questione<sup>8</sup>. Una diversa interpretazione si porrebbe in

---

<sup>3</sup> L'art. 12, l. 9 maggio 1975, n. 153, nel definire la figura di cui si discute, menzionava solamente i due requisiti del tempo lavoro e del reddito senza prendere in considerazione quello della capacità professionale. Quest'ultimo era previsto dal terzo comma del medesimo articolo ma era considerato come altro rispetto all'esercizio dell'attività agricola a titolo principale (v. T.A.R. Venezia, Sez. II 31 maggio 2006, n. 1556, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2006, 688-691). L'art. 12, l. 9 maggio 1975, n. 153, è stato abrogato dall'art. 1, comma 5 *quinquies*, d.lgs. n. 99/2004 (v. *infra*).

<sup>4</sup> Il requisito della capacità professionale di cui all'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 99/2004, non ha nulla a che vedere con quello della professionalità di cui all'art. 2082 c.c. necessario affinché si abbia un imprenditore. Il primo ha natura soggettiva in quanto ciò che rileva è il possesso di conoscenze e competenze professionali adeguate in materia agricola; il secondo ha natura oggettiva in quanto si identifica con il concetto di continuità e abitudine con riferimento all'esercizio dell'attività economica (v. L. BUTTARO, *Corso di diritto commerciale, I, Premesse storiche dell'impresa*, Roma-Bari, 2005, 79-80; A. GRAZIANI - G. MINERVINI - U. BELVISO, *Manuale di diritto commerciale*, Padova, 2004, 37-41).

<sup>5</sup> T.A.R. Toscana, Sez. II, 7 maggio 2014, n. 780, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 574-581.

<sup>6</sup> L'art. 1, comma 5 *bis*, d.lgs. n. 99/2004, infatti, prevede che l'imprenditore agricolo professionale deve iscriversi nella gestione previdenziale ed assistenziale per l'agricoltura. Da ciò si evince che l'obbligo contributivo sorge solamente dopo che la Regione abbia accertato la sussistenza di tutti e tre i requisiti di cui al comma 1 (v. *infra*).

<sup>7</sup> L'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 99/2009 così dispone: «All'imprenditore agricolo professionale persona fisica, se iscritto nella gestione previdenziale ed assistenziale, sono altresì riconosciute le agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e creditizie stabilite dalla normativa vigente a favore delle persone fisiche in possesso della qualifica di coltivatore diretto. La perdita dei requisiti di cui al comma 1, nei cinque anni dalla data di applicazione delle agevolazioni ricevute in qualità di imprenditore agricolo professionale determina la decadenza dalle agevolazioni medesime».

<sup>8</sup> Sull'analisi dell'evoluzione delle figure soggettive in agricoltura e sulla *ratio* sottesa alla nuova figura soggettiva si consenta il richiamo a P.G. VINELLA, *Questioni interpretative concernenti la disciplina dell'imprenditore agricolo professionale (c.d. IAP)*, in *www.osservatorioagromafie.it*; v. anche A. JANNARELLI, *Profili soggettivi dell'impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agrario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, 4, 857-870.

contrasto con il principio costituzionale di legalità dell'azione amministrativa, nella sua accezione sostanziale, il quale richiede che i pubblici poteri debbano essere previsti espressamente dalla legge<sup>9</sup>. Trattasi di un principio che, oltre ad essere posto a presidio dell'imparzialità della P.A., costituisce un limite posto a garanzia dei cittadini i quali vengono in tal modo protetti da eventuali condotte arbitrarie poste in essere nei loro confronti. L'esigenza di garanzia sottesa a tale principio è ancora più consistente in presenza di atti destinati ad incidere in senso sacrificativo sulla sfera giuridica dei singoli<sup>10</sup>.

Per concludere bisogna precisare che la nuova figura soggettiva dell'IAP non si sostituisce a quella dell'imprenditore agricolo semplice di cui all'art. 2135 c.c. ma ne costituisce una *species*<sup>11</sup>. L'obbligo contributivo, però, è previsto solamente per coloro che possiedono la qualifica di coltivatore diretto o di IAP mentre per coloro che continuano a svolgere l'attività in qualità di semplici imprenditori agricoli non esiste una gestione previdenziale.

Alla luce delle suesposte considerazioni le premesse sulle quali si fonda la decisione in commento sono errate in quanto il d.lgs. n. 99/2004 riserva esclusivamente alle Regioni la competenza ad accertare i requisiti per poter essere IAP mentre all'INPS residua una mera facoltà di verifica ai fini previdenziali. Il presupposto di tale facoltà di verifica è che la Regione abbia già riconosciuto la qualifica in questione in base ad una manifestazione di volontà dell'imprenditore agricolo che intenda usufruire di quelle agevolazioni riservate dalla legge esclusivamente a coloro che risultino in possesso dei requisiti di cui al comma 1. La facoltà di verifica dell'INPS si giustifica solamente perché la perdita anche di uno solo dei requisiti determina il venir meno del diritto al trattamento previdenziale<sup>12</sup>.

I verbali ispettivi dell'Ente previdenziale, come quelli che hanno interessato la vicenda di cui ci si sta occupando, possono essere considerati *inutiliter data* in quanto, almeno di regola, le Regioni non potrebbero darvi seguito senza un impulso del soggetto interessato<sup>13</sup>. Ritenere inammissibile la possibilità di opporsi a tali tipologie di accertamenti ispettivi, però, priverebbe il cittadino di ogni forma di tutela avverso una pretesa illegittima dell'Ente previdenziale che comunque è idonea a creare una situazione di incertezza sia in ordine al possesso di una qualifica professionale sia in ordine all'esistenza di un'obbligazione contributiva. Pertanto sussisterebbe un interesse giuridicamente apprezzabile ad opporsi<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> La natura sostanziale del principio di legalità dell'azione amministrativa è stata sostenuta dalla Corte cost. 7 aprile 2011, n. 115, in *Giur. cost.*, 2011, 1581.

<sup>10</sup> R. GAROFOLI - G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, VI ed., Roma, 2012-2013, 593-595; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2012, 1145-1147.

<sup>11</sup> La figura dell'IAP non ha sostituito quella dell'imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c. Quest'ultima, anzi, costituisce il presupposto per poter ottenere il riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo professionale. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 99/2004, infatti, lo IAP è colui che svolge una delle attività di cui all'art. 2135 c.c. e che in più possiede ulteriori requisiti tali da giustificare l'attribuzione della qualifica ed il riconoscimento dei relativi effetti. Per poter svolgere attività agricola, pertanto, non necessariamente occorre essere coltivatori diretti o IAP. L'imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c., infatti, continua ad esistere come figura soggettiva autonoma per la quale non è prevista attualmente una gestione previdenziale (al riguardo v. Corte d'app. Catania, Sez. I 31 maggio 2012, in *Il corriere del Merito*, 2012, 11, 1000-1008; P.G. VINELLA, *op. cit.*).

<sup>12</sup> Il d.lgs. n. 99/2004, infatti, non consente all'INPS di accertare l'esistenza dei requisiti di cui al comma 1 e di inviare i relativi verbali alle Regioni chiedendo a queste ultime di riconoscere la qualifica di IAP in capo al soggetto destinatario dell'attività ispettiva. In questo modo, infatti, l'Ente previdenziale si riapproprierebbe di una competenza che il d.lgs. n. 99/2004 ha riservato esclusivamente alle Regioni.

<sup>13</sup> Occorre osservare che tra gli scopi istituzionali delle Regioni non vi è quello di vigilare sul rispetto degli obblighi contributivi. Non si comprende, quindi, perché le Regioni dovrebbero dare seguito ai verbali ispettivi dell'Ente previdenziale. Il termine *ad ogni effetto* utilizzato dal legislatore sta semplicemente ad indicare che il riconoscimento regionale della qualifica di IAP costituisce il presupposto dell'obbligazione contributiva e, conseguentemente, della facoltà di verifica dell'INPS (v. *supra*).

<sup>14</sup> L'interesse ad agire *ex art.* 100 c.p.c. in un'azione di accertamento negativo, infatti, si concreta nell'esigenza di ottenere un risultato utile e giuridicamente apprezzabile non altrimenti conseguibile che con l'intervento del giudice. Esso non implica necessariamente l'attualità della lesione di un diritto essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico o sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti. La rimozione di tale incertezza costituisce

Occorre precisare che, nel caso di specie, il giudizio aveva ad oggetto il solo accertamento compiuto dall'INPS non avendo la Regione emanato alcun provvedimento. Pertanto il giudicante non ha affrontato il tema dell'esistenza e/o inesistenza del potere delle Regioni di riconoscere la qualifica di IAP d'ufficio. Inoltre, se il giudizio avesse avuto ad oggetto anche l'accertamento compiuto dalla Regione, il problema dell'esistenza dell'interesse ad agire non si sarebbe posto<sup>15</sup>.

*Paolo Giuseppe Vinella*

---

un risultato utile e giuridicamente rilevante (v. Cass. Sez. Lav. 31 luglio 2015, n. 16262, in [www.foro europeo.it](http://www.foro europeo.it); Cass. Sez. II 26 maggio 2008, n. 13556, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 5, 809; Cass. Sez. II 26 luglio 2006, n. 17026, *ivi*, 2006, 7-8; Cass. Sez. II 14 novembre 2002, n. 16022, *ivi*, 2002, 1976). La giurisprudenza ammette espressamente la possibilità di opporsi, mediante un'azione di accertamento negativo, ai verbali ispettivi degli Enti previdenziali in quanto idonei a manifestare una pretesa contributiva suscettibile di incidere in via diretta ed immediata nella sfera del destinatario (v. Cass. Sez. Lav. 6 settembre 2012, n. 14965, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 9, 1095; Cass. Sez. VI 4 ottobre 2012, n. 16917, *ivi*, 2012, 10, 1182; Cass. Sez. Lav. 31 agosto 2006, n. 18852 richiamata nella sentenza oggetto di commento). Pertanto, a parere del sottoscritto, non vi è motivo di discostarsi da tale orientamento anche nel caso in cui oggetto dell'accertamento ispettivo sia il riconoscimento della qualifica di IAP con addebito dei relativi contributi.

<sup>15</sup> In questo caso, infatti, oggetto del giudizio sarebbe stato non solo l'atto presupposto (ovvero il verbale ispettivo redatto dai dipendenti dell'INPS) ma anche quello definitivo emesso dalla Regione.