

Riconoscimento della qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP) sotto condizione e revoca di un finanziamento

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 9 maggio 2023, n. 412 - Massari, pres.; Pedron, est. - Gazzoldi (avv. Tomaselli) c. Regione Lombardia (avv. Forloni) ed a.

Agricoltura e foreste - Annullamento della qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP), concessa sotto condizione ai sensi del d.lgs. 29 marzo 2004 n. 99 - Prevalenza dell'attività di giardinaggio - Revoca del finanziamento.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente è titolare di una ditta individuale, che è stata iscritta presso la Camera di Commercio di Brescia dall'11 gennaio 2013 al 6 marzo 2017 come impresa artigiana esercente la cura e la manutenzione del paesaggio, compresi parchi e giardini (attività di giardinaggio). Dal 14 marzo 2017, dopo aver preso in affitto alcuni terreni, il ricorrente ha ottenuto l'iscrizione come coltivatore diretto, indicando quale attività prevalente la coltivazione di fiori in piena aria.
2. La Regione, con decreto dirigenziale n. 4861 di data 3 maggio 2017, ha riconosciuto al ricorrente la qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP), sotto condizione, ai sensi dell'art. 1 comma 2 del Dlgs. 29 marzo 2004 n. 99 (*"con la condizione di dimostrare, mediante apposito modello di richiesta, entro la data dell'11/04/2019 l'avvenuto raggiungimento dei requisiti relativi alla capacità professionale ed al reddito, pena la revoca della predetta qualifica a decorrere dalla data del riconoscimento"*).
3. Dopo il riconoscimento della qualifica di IAP, la Regione, con decreto dirigenziale n. 7804 di data 31 maggio 2019, ha rilasciato al ricorrente l'attestato di connessione tra attività agrituristica e attività agricola ai sensi dell'art. 152 della LR 5 dicembre 2008 n. 31. Su questo presupposto, con decreto dirigenziale n. 625 del 22 gennaio 2020 il ricorrente è stato ammesso al finanziamento di cui al bando approvato con decreto dirigenziale n. 2281 del 22 febbraio 2019 (FEASR - Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 - Operazione 6.4.01 *"Sostegno alla realizzazione e allo sviluppo di attività agrituristiche"*). L'importo del finanziamento concesso è pari a € 73.638,02.
4. In vista della conferma della qualifica di IAP, la Regione ha incaricato l'ITL di Brescia di eseguire una verifica sull'attività svolta dal ricorrente. Con verbale del 18 dicembre 2019 (che riporta i risultati degli accessi ispettivi di data 2 e 4 settembre 2019) l'ITL ha accertato la prevalenza dell'attività di giardinaggio sulla base delle seguenti circostanze: (i) presso la nuova sede della ditta non vi sono uffici, e la cascina è in parte diroccata; (ii) i terreni sono parzialmente incolti, non irrigati, e con poche piante; (iii) i due dipendenti non erano nei campi ma impegnati in lavori di giardinaggio; (iv) varie fatture classificate tra quelle relative all'attività agricola riguardano in realtà lavori di giardinaggio. Di conseguenza, l'ITL ha annullato l'iscrizione del ricorrente nel registro delle imprese come coltivatore diretto e ha riattivato l'iscrizione come impresa artigiana.
5. Con verbale del 20 dicembre 2019 l'ITL ha confermato la riattivazione della posizione di giardiniere all'interno della gestione autonoma degli artigiani, con decorrenza retroattiva dal 1 aprile 2017, e ha chiesto al ricorrente di integrare i versamenti previdenziali dovuti. Più precisamente, sono stati indicati gli importi di € 9.393,21 a titolo di contributi previdenziali obbligatori per il periodo aprile 2017 – settembre 2019, e di € 664,53 a titolo di somme aggiuntive per il medesimo periodo, per complessivi € 10.057,74.
6. La sede INPS di Brescia, con diffida del 20 dicembre 2019, richiamando il verbale dell'ITL del 20 dicembre 2019, ha intimato il pagamento dei predetti importi.
7. Parallelamente, la Regione, con decreto del responsabile della Struttura Agricoltura, Foreste, Caccia e Pesca di Brescia n. 2048 del 19 febbraio 2020, ha annullato la qualifica di IAP. La decisione si basa sul citato verbale dell'ITL del 18 dicembre 2019 e sul volume d'affari risultante dalla dichiarazione IVA 2019 (*"in presenza di un volume d'affari, desunto dalla dichiarazione IVA 2019, di importo nettamente prevalente per l'attività connessa rispetto a quella agricola"*).
8. Infine, la Regione, con nota del responsabile della Direzione Generale Agricoltura del 30 marzo 2020, ha comunicato la revoca del finanziamento disposto con il decreto n. 625 del 22 gennaio 2020, evidenziando che il possesso della qualifica di IAP, anche sotto condizione, costituiva requisito preliminare per la presentazione della domanda di contributo ai sensi del paragrafo 4 del bando.
9. Contro i suddetti provvedimenti il ricorrente ha presentato impugnazione, formulando censure che possono essere sintetizzate come segue: (i) le questioni previdenziali non dovrebbero sovrapporsi alle valutazioni della Regione relative alla qualifica di IAP; (ii) l'attività florovivaistica è pacificamente agricola, mentre rimane esclusa da tale qualificazione la mera commercializzazione di piante e fiori; (iii) la prevalenza dell'attività agricola sarebbe documentata dalla relazione agronomica del dott. Gianpietro Bara (v. doc. 21 di parte ricorrente), che indica un valore delle piante vendute nel 2018 e



nel 2019, comprensivo della messa a dimora, pari rispettivamente a € 67.729,20 e a € 67.972,40; (iv) la revoca della qualifica di IAP sarebbe in contraddizione con l'attestato di connessione tra attività agrituristica e attività agricola.

10. La Regione e l'INPS si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

11. Questo TAR, con ordinanza n. 213 del 26 giugno 2020, ha respinto la domanda cautelare.

12. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni, in parte anticipate in sede cautelare:

(a) preliminarmente, occorre sottolineare che la giurisdizione amministrativa sussiste solo per gli atti della Regione implicanti l'esercizio di poteri regolatori e di vigilanza in agricoltura (annullamento della qualifica di IAP, revoca del finanziamento) e per il verbale dell'ITL del 18 dicembre 2019. Quest'ultimo, peraltro, ricade nella giurisdizione amministrativa solo in quanto contiene l'accertamento chiesto dalla Regione sull'attività aziendale prevalente (giardinaggio anziché coltivazione agricola), assumendo il ruolo di atto presupposto rispetto alle successive determinazioni regionali;

(b) le verifiche sulla corretta iscrizione di una ditta nelle sezioni del registro delle imprese e sulla regolarità dei contributi previdenziali connessi a tale iscrizione appartengono invece alla cognizione del giudice ordinario, in quanto riguardano il rapporto previdenziale. Il giudice amministrativo può decidere su atti presupposti che implicino esercizio di discrezionalità amministrativa o tecnica e si riflettano a valle sul rapporto previdenziale, ma non accerta l'esistenza delle condizioni di legge relative alle singole obbligazioni contributive;

(c) non sussiste quindi la legittimazione passiva dell'INPS, mentre la collaborazione prestata dall'ITL alla Regione nell'accertamento dell'attività aziendale prevalente è esaminata nel presente giudizio per i contenuti recepiti nei provvedimenti regionali;

(d) passando al merito, si osserva, in relazione al primo motivo di ricorso, che la collaborazione tra enti pubblici non comporta alcuna sovrapposizione di competenze, né sviamento dalle rispettive funzioni, neppure quando il medesimo atto presupposto sia utilizzato da più amministrazioni. È quindi perfettamente normale che un verbale con cui viene accertato in concreto il contenuto dell'attività aziendale venga utilizzato da soggetti pubblici differenti per differenti scopi istituzionali;

(e) con riguardo alla classificazione della ditta del ricorrente, oggetto del secondo motivo di ricorso, è vero che l'attività florovivaistica ricade nella disciplina ex art. 2135 c.c., ma i servizi connessi rimangono nel perimetro dell'attività agricola solo finché vi sia un rapporto di accessorietà, o quantomeno un equilibrio, con le risorse impiegate nella coltivazione del fondo. Se ai servizi connessi vengono destinate risorse prevalenti, evidentemente perché maggiore è l'utilità economica che ne deriva, vi è attrazione nella categoria delle ditte artigiane;

(f) questo significa che non si formano, o vengono meno, le condizioni stabilite dall'art. 1 comma 1 del Dlgs. 99/2004 per il riconoscimento della qualifica di IAP. In base a tale norma, infatti, l'attività agricola deve ricevere almeno il 50% del tempo di lavoro complessivo e produrre almeno il 50% del reddito globale da lavoro;

(g) l'argomento formulato nel terzo motivo di ricorso, che si propone di dimostrare il fraintendimento della situazione di fatto e la prevalenza dell'attività agricola, non appare condivisibile;

(h) in realtà, è ravvisabile una chiara sproporzione tra l'elevato numero di macchine e attrezzature di cui dispone la ditta del ricorrente (v. relazione agronomica, pag. 4) e il carattere parzialmente incolto dei terreni accertato in sede ispettiva. Trattandosi di macchine e attrezzature utilizzabili, come specifica la stessa relazione agronomica, sia per la coltivazione del fondo sia per la posa delle piante e del tappeto erboso precoltivato presso i clienti, è plausibile che l'impiego prevalente riguardi questa seconda finalità, e non l'attività florovivaistica. Una conferma arriva dal punto della relazione agronomica (v. pag. 8) dove viene precisato che sul valore dichiarato della produzione agricola incide la messa a dimora delle piante presso i clienti, mediamente nella misura del 30%. Anche le fatture depositate a dimostrazione dell'attività agricola (v. doc. 25 e 26 di parte ricorrente) abbinano quasi sempre la fornitura delle piante alla messa a dimora delle stesse. Il quadro aziendale complessivo indica quindi come attività prevalente, sia per il tempo di lavoro sia per il rilievo economico, lo svolgimento di servizi di giardinaggio a favore di terzi, con o senza fornitura di piante;

(i) gli elementi raccolti dall'ITL sono coerenti con il contenuto della dichiarazione IVA 2019 per il periodo d'imposta 2018 (v. doc. 3 della Regione). La suddetta dichiarazione evidenzia un reddito da attività agricola (coltivazione di fiori) pari a € 2.634,00 e un reddito da attività connessa (supporto alla produzione vegetale) pari a € 60.910,00. Il reddito da attività agricola è stato calcolato come differenza tra il volume d'affari (rigo VE50, € 68.034,00) e il totale acquisiti (rigo VF23, € 87.582,00), quest'ultimo decurtato delle spese straordinarie giustificate dall'azienda attraverso l'invio delle relative fatture (v. doc. 4 della Regione). Il reddito da attività connessa è stato parimenti calcolato come differenza tra il volume d'affari (rigo VE50, € 61.130,00) e il totale acquisiti (rigo VF23, € 220,00). Anche dalla dichiarazione IVA 2019 risulta quindi che il rilievo delle prestazioni riconducibili ai servizi di giardinaggio supera ampiamente il valore della produzione di piante;

(j) di conseguenza, risultano giustificate, in quanto assistite da idonea istruttoria e corretta valutazione dei fatti, le decisioni della Regione sull'annullamento della qualifica di IAP e sulla revoca del finanziamento a sostegno dell'attività agrituristica;

(k) relativamente al quarto motivo di ricorso, non sembra possibile mettere in conflitto tra loro la revoca della qualifica

di IAP e l'attestato di connessione tra attività agrituristica e attività agricola. In realtà, la qualifica di IAP non è necessaria per l'attività agrituristica, che richiede più genericamente la qualifica di imprenditore agricolo (v. art. 2 comma 1 della legge 20 febbraio 2006 n. 96). Il possesso della qualifica di IAP, anche sotto condizione, è invece uno dei requisiti soggettivi per la concessione del finanziamento del Programma di Sviluppo Rurale. Nella procedura di rilascio dell'attestato di connessione non può quindi essere individuata alcuna duplicazione dell'istruttoria sui requisiti della qualifica di IAP, mentre nella procedura di finanziamento la qualifica di IAP, pur essendo necessaria, è un dato ricevuto dall'esterno, la cui cancellazione retroagisce sulla concessione del finanziamento.

13. In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato in parte inammissibile per difetto di giurisdizione, come precisato ai punti precedenti, e per il resto deve essere respinto.

14. Le spese di giudizio possono essere compensate, tenendo conto delle difficoltà poste dalla definizione dell'attività aziendale prevalente. Rimane però ferma la condanna alle spese della fase cautelare.

(Omissis)

