

Pubblicato il 28/03/2022

N. 02277/2022REG.PROV.COLL.  
N. 06013/2021 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6013 del 2021, proposto dalla Agea - Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Rete Nazionale delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica (Rpt), Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati (Cnpapal), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Gianluca Formichetti, Francesco Pavone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Centro di Assistenza Agricola Coldiretti S.r.l., Impresa Verde Piemonte Orientale, non costituiti in giudizio;

*nei confronti*

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Agcom, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 05615/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Rete Nazionale delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica (Rpt) e del Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati (Cnpapal);

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Centro Assistenza Agricola Liberi Professionisti S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2022 il Cons. Raffaello Sestini;

Viste le difese delle parti come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 – L'odierno appellante incidentale impugnava innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio la deliberazione n. 25 del 06.11.2020 del Direttore di AGEA, avente ad oggetto l'approvazione della nuova convenzione ex art. 6, co. 1 e 6, D. Lgs. 74/2018, per gli anni 2020-2021, tra la medesima Agenzia e i Centri di Assistenza Agricola oltre ad ogni atto connesso, tra cui il parere dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato n. 32038 del 10.04.2020.

2 - In particolare la convenzione, volta a delegare le attività pubblicistiche elencate ai Centri di Assistenza Agricola, veniva impugnata per la parte in cui, previo parere dell'AGCM, limitava la possibilità di accedere ed operare sui sistemi informatici del Sistema Informativo Agricolo Nazionale – SIAN solo a soggetti inquadrati come lavoratori dipendenti dei CAA o di società con questi convenzionate, precludendo invece tale possibilità a collaboratori o liberi professionisti.

3 - Secondo la prospettazione di parte ricorrente tale previsione, oltre ad essere viziata per violazioni procedurali, difetto di motivazione e conflitto di interessi del Direttore di AGEA, non avrebbe potuto farsi rientrare nell'alveo dell'art. 6, co. 6, D. Lgs. 74/2018 e, in ogni caso, avrebbe dovuto ritenersi illegittima per eccesso di potere e difetto di proporzionalità, oltre che per violazione delle disposizioni nazionali e comunitarie di tutela della concorrenza.

4 - Le Amministrazioni resistenti (Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura e Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato) si costituivano in giudizio, replicando ai singoli motivi di ricorso e chiedendone il rigetto.

5 - Il TAR per il Lazio rinviava l'esame dell'istanza cautelare all'udienza di discussione del merito, all'esito della quale, con la sentenza impugnata, dichiarava il difetto di legittimazione passiva del Ministero e l'inammissibilità dell'impugnazione del parere dell'Autorità Garante e, nel merito, accoglieva il ricorso, ritenendo la previsione in esame viziata per difetto di proporzionalità ed eccesso di potere per illogicità manifesta, con assorbimento degli ulteriori motivi di ricorso.

6 - L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura proponeva appello avverso la predetta sentenza argomentandone l'erroneità, considerata la regolarità del procedimento di approvazione e l'assenza di qualsivoglia conflitto di interessi del Direttore di AGEA, nonché la conformità dello schema di convenzione alla normativa di settore e l'adeguata motivazione della scelta effettuata, riguardante attività pubbliche delegate, aventi ad oggetto la gestione di una banca dati di interesse nazionale – il SIAN – a mezzo della quale sono gestiti tutti i contributi comunitari in agricoltura, in coerenza con l'obiettivo d'interesse pubblico perseguito, così come rilevato anche dal conforme parere dell'AGCM. A tal fine deduceva i seguenti motivi d'appello:

6.1 - *“eccesso di potere giurisdizionale – violazione del perimetro cognitivo della giurisdizione di legittimità”*, in quanto le statuizioni del TAR sarebbero state volte

a proporre soluzioni alternative all'esercizio della funzione pubblica regolata dall'Amministrazione, peraltro in termini assolutamente generici e, già per ciò solo, anche inadeguati a fungere da tertium comparationis in un giudizio di proporzionalità e ragionevolezza;

6.2 - *“violazione e falsa applicazione dell'art. 6 D. Lgs. 74/2018, dell'art. 7, par. 1, Reg. (UE) 1306/2013 e dell'Allegato 1, punto 1, lett. c., Reg. (UE) 907/2014”* in quanto, comunque, la valutazione di ragionevolezza e proporzionalità non sarebbe stata correttamente esercitata;

6.3 - *“violazione e falsa applicazione dell'art. 6, co. 6, D. Lgs. 74/2016 con riferimento al travisamento operato dal TAR in ordine alle finalità di legge”*, avendo il Collegio completamente frainteso le finalità perseguite in concreto con la predisposizione della clausola convenzionale in esame;

6.4 - *“omessa valutazione del quadro esigenziale dell'Amministrazione - violazione e falsa applicazione dell'art. 6 D. Lgs. 74/2018, dell'art. 7, par. 1, Reg. (UE) 1306/2013 e dell'Allegato 1, punto 1, lett. c., Reg. (UE) 907/2014”* essendo, l'erroneità delle valutazioni operate dal TAR ai fini del giudizio di irragionevolezza e non proporzionalità della clausola convenzionale in esame, dovuta anche alla mancata considerazione delle reali necessità di tutela delle prerogative e responsabilità dell'Organismo Pagatore delegante;

6.5 - *“omessa valutazione delle motivazioni determinanti l'Amministrazione all'adozione della clausola censurata”*, in quanto la loro corretta analisi, in ogni caso, avrebbe presupposto il corretto inquadramento della materia, delle finalità perseguite dall'Amministrazione e dei poteri dalla stessa esercitabili;

6.6 - *“omessa valutazione degli effetti della clausola convenzionale impugnata rispetto agli interessi di parte ricorrente”*, avendo il TAR valutato la questione in termini puramente astratti, senza compiere alcuna valutazione concreta sull'effettivo impatto che le stesse avrebbero determinato in capo al ricorrente.

7 – I Centri di assistenza interessati si costituivano in giudizio per difendere l'esattezza della sentenza appellata. Le Parti argomentavano ulteriormente le rispettive difese con un ripetuto scambio di memorie.

8 - La società Centro Assistenza Agricola Liberi Professionisti s.r.l., costituitasi in giudizio per contrastare, con proprie ampie memorie, le tesi dell'appellante principale, proponeva altresì appello incidentale per l'annullamento o la riforma in parte qua della richiamata sentenza del TAR del Lazio - Sez. Seconda Ter, nr. 5615/2021, per le seguenti ragioni.

8.1 – Con il primo motivo l'appello incidentale impugnava la sentenza di primo grado nella parte in cui aveva rigettato il primo motivo di ricorso in primo grado, che aveva ad oggetto il difetto di attribuzione o l'incompetenza dell'AGEA nonché la violazione delle norme ivi richiamate. In base al quadro normativo di riferimento ed in particolare all'art. 6, comma 3 d.lgs. n. 74/2018, infatti era semmai di spettanza del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali stabilire nuovi e diversi requisiti di funzionamento dei CAA. Nel contempo, con il medesimo motivo di appello era impugnata la declaratoria di difetto di legittimazione passiva del MIPAAF, in quanto era stato comunque oggetto di impugnazione anche il d.m. 23.03.2008.

8.2 - Il secondo motivo d'appello contestava la dichiarazione di inammissibilità del ricorso di primo grado quanto all'impugnazione del parere AGCM prot. n. 32038 del 10.04.2020, con richiesta di suo annullamento alla luce dei riproposti motivi di ricorso.

8.3 – Con il terzo motivo si deduceva l'erroneità della sentenza appellata, per la parte in cui statuiva che AGEA potesse imporre ai CAA la riserva di svolgimento di determinate attività a determinati soggetti in relazione all'esercizio di una funzione pubblica, ed inoltre per la parte in cui riteneva tali argomenti idonei a precludere le prerogative del CAA in termini di libertà di organizzazione dell'attività di impresa, di omogenee regole di concorrenza e di non discriminazione.

9 – Le Parti argomentavano ulteriormente le rispettive difese con plurimi scambi di memorie.

10 - Ai fini della decisione dell'appello principale, evidenzia il Collegio che il TAR, considerato che la delega di attività da AGEA ai CAA instaura una

rapporto tra l'Agencia e le singole associazioni aventi, per espresso dettato normativo, la forma di società di capitali, alle quali va imputato l'operato dei singoli soggetti che accedono al SIAN, siano essi professionisti – collaboratori o dipendenti, disconosce la superiorità, in termini di tutela per gli utenti, di un modulo organizzativo che imponga la presenza di lavoratori dipendenti rispetto a una struttura che si basi su rapporti di collaborazione con liberi professionisti, *“atteso che è sempre alla società (quale soggetto dotato di personalità giuridica) che va riferito l'obbligo di garantire l'imparzialità, la stabilità, la responsabilità e la continuità dello svolgimento della funzione pubblica delegata”*. Secondo il TAR, inoltre, *“l'ordinamento richiede per i professionisti collaboratori requisiti più stringenti che per i dipendenti”* in quanto *“mentre i primi devono essere dotati di un certo titolo di studio e aver compiuto un tirocinio abilitativo, per i secondi non sono stabiliti requisiti minimi di professionalità”*.

Pertanto, secondo il TAR, *“la maggior efficienza del modello organizzativo in cui l'accesso al SIAN avviene tramite lavoratori dipendenti, affermata nel parere AGCM senza una puntuale motivazione e fatta propria senza ulteriori argomentazioni dalla delibera gravata, risulta dunque non sussistente in fatto”*.

Il TAR accoglie inoltre la censura di violazione del principio di proporzionalità, a causa della eccessiva levitazione dei costi in capo agli organismi ricorrenti, in quanto *“il dichiarato fine di innalzare il livello di garanzia del servizio mediante una selezione dei soggetti ai quali, all'interno dei CAA, è consentito l'accesso al SIAN, avrebbe potuto essere conseguita, con minor incidenza sui poteri di autorganizzazione dei CAA, individuando obblighi uniformi per i singoli operatori aventi accesso al SIAN (a prescindere dalla natura di collaboratori o dipendenti)”*.

11 – Ciò premesso, considera il Collegio che la sentenza appellata in tal modo va oltre l'apprezzamento dei denunciati vizi di eccesso di potere e di violazione del principio di proporzionalità, sostituendosi all'Amministrazione nella valutazione dei diversi moduli organizzativi possibili, tutti in astratto ipotizzabili e discrezionalmente valutabili dall'Amministrazione ai fini della -

solo eventuale- delega di proprie funzioni pubbliche ai sensi dell'art. 6, co. 1, D. Lgs. 74/2018.

12 – Al contrario, non appare affatto censurabile la decisione dell'Amministrazione, rispetto alla possibile scelta di delegare in tutto o in parte o di non delegare affatto le proprie funzioni pubbliche, di procedere alla loro delega, ma di condizionare comunque il loro svolgimento da parte del soggetto delegato, proprio in ragione della sua configurazione *ex lege* quale società per azioni con conseguente schermo societario della responsabilità, alla attivazione di moduli organizzativi analoghi a quelli dell'Amministrazione delegante, in quanto non irragionevolmente ritenuti maggiormente cautelativi al fine di “*garantire un adeguato ed uniforme livello dei servizi*”, essendo tale obiettivo senza dubbio più facilmente conseguibile se tutti gli operatori del soggetto delegato sono legati da un rapporto di lavoro dipendente, con regole uniformi azionabili gerarchicamente dall'unico datore di lavoro, rispetto a rapporti professionali o di collaborazione esterna che lasciano, fisiologicamente, più ampi spazi di autonomia ad ogni operatore.

13 - Un tale modulo organizzativo risulta ancor più idoneo a garantire l'ulteriore esigenza, non considerata dal TAR ma altrettanto rilevante per il soggetto delegante, di tutela delle prerogative e responsabilità dell'Organismo Pagatore delegante, unico responsabile della gestione dei fondi comunitari in base all'art. 7 Reg. 1306/2014 e all'Allegato I, lett. c., Reg. 907/2017 anche in caso di delega, e quindi di tutela dell'interesse pubblico generale alla regolarità, trasparenza e legalità nella gestione degli aiuti finanziari dell'Unione Europea in agricoltura, gestiti proprio a mezzo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale.

14 - Anche sotto tale profilo, dunque, la richiesta che le operazioni di rilievo finanziario attraverso il sistema informatico per conto di AGEA siano svolte dal personale dipendente del soggetto delegato non appare sproporzionata o incongruamente afflittiva sul piano degli oneri economici, dovendo l'autonomia organizzativa del delegato (che ha solo la forma *ex lege* di S.p.A.

ma in questo caso svolge, in realtà, attività pubblicistiche delegate) essere conformata alla natura pubblicistica delle predette funzioni e alle conseguenti esigenze di garanzia circa la unicità ed univocità della “linea di comando” e quindi di responsabilità, cui ricondurre lo svolgimento di ciascuna operazione finanziaria, restando ogni CAA libero di scegliere ogni altro modulo organizzativo per lo svolgimento di attività diverse nell’ambito della sua riconosciuta generale funzione di assistenza alle aziende agricole, ed anche di rinunciare alla delega ove il suo svolgimento alle condizioni previste sia ritenuto non remunerativo.

15 – Alla stregua delle pregresse considerazioni, risultano fondate le censure dell’appello principale volte a far valere l’indebita sovrapposizione del giudice di primo grado all’ambito di apprezzamento discrezionale dell’amministrazione concernente scelte organizzative che afferiscono in primo luogo allo svolgimento delle proprie funzioni pubblicistiche, e che solo indirettamente e marginalmente incidono sulla sfera di autonomia dei CAA, che sono comunque limitati nelle loro scelte dalla puntuale disciplina della legge istitutiva e che, possono, comunque, sottrarsi a tale onere rifiutando la delega di funzioni. Il predetto modulo organizzativo, poi, neppure risulta irragionevole o non proporzionato, o indebitamente afflittivo o discriminatorio, rispetto alla finalità d’interesse pubblico generale di garantire la regolarità, trasparenza e legalità nella gestione degli aiuti finanziari dell’Unione Europea in agricoltura, gestiti proprio a mezzo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale, mediante il puntuale adempimento di precisi obblighi euro-unitari.

16 – Devono essere quindi esaminate le censure dedotte con l’appello incidentale che risulta, al contrario di quello principale, infondato.

16.1 – In particolare, il terzo motivo del ricorso incidentale è quello di più ampia portata, ed è volto a censurare l’erroneità della sentenza appellata per la parte in cui statuisce il potere di AGEA di imporre ai CAA la riserva di svolgimento di determinate attività a determinati soggetti, in violazione della



loro libertà di organizzazione dell'attività di impresa. Gli altri due motivi attengono invece a profili particolari. Infatti, con il primo motivo del ricorso incidentale viene dedotta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto non sussistente il difetto di attribuzione o di competenza di AGEA unitamente alla violazione di numerose disposizioni di legge (artt. 34 c.p.a. e 112 c.p.c., art. 6, comma 3 e 6 d.lgs. n. 74/2018, art. 7, comma 1 del d.m. 27.03.2008 e art. 21 octies, comma 1 l. n. 241/1990), ed inoltre l'erroneità della sentenza della parte in cui ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero delle politiche agricole, mentre con il secondo motivo d'appello incidentale si contesta la dichiarazione di inammissibilità del ricorso di primo grado quanto all'impugnazione del parere AGCM prot. n. 32038 del 10.04.2020, con richiesta di suo annullamento alla luce dei riproposti motivi di ricorso.

16.2 – Come peraltro già evidenziato dal TAR del Lazio con l'appellata sentenza, l'AGEA, quale autorità di riferimento nazionale per l'attuazione della disciplina euro-unitaria di riferimento, dispone di “penetranti poteri” nell'adozione della convenzione in esame, che necessariamente includono la possibilità di fissare requisiti organizzativi aggiuntivi al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività pubblicitiche che può delegare a termini di legge, senza con questo ledere la generale autonomia gestionale dei CAA.

16.3 – La sentenza appellata non risulta pertanto censurabile per la parte in cui ha rigettato il primo motivo di ricorso di primo grado sulla scorta del fatto che il potere regolamentare esercitato da AGEA trovi “(..) la sua fonte nell'art. 6, comma 6, del d.lgs. 74/2018 che consente all'ente di “definire ulteriori requisiti inerenti alla consistenza numerica, alla competenza ed onorabilità del personale dipendente” dei CAA in sede di approvazione del modello di Convenzione al fine di garantire un adeguato e uniforme livello di servizio.

16.4 - Di conseguenza, il terzo motivo dell'appello incidentale non può essere accolto, in quanto l'Agenzia, ha agito nel suo ambito di competenza

disciplinando l'esercizio delle proprie funzioni pubblicistiche, anche quando delegate, senza toccare l'autonomia organizzativa dei CAA.

16.5 - Gli ambiti di autonomia organizzativa e gestionale dei CAA sono invece disciplinati, del tutto indipendentemente, con decreto ministeriale del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Tale Ministero resta, pertanto, privo di legittimazione passiva nel presente giudizio, così come esattamente statuito dal TAR con la sentenza appellata. Neppure il primo motivo dell'appello incidentale può pertanto essere accolto.

16.6 – Tale potere è stato altresì esercitato dall'Agenzia indipendentemente dai contenuti del parere Dell'A.G.C.M., la cui richiesta era volta al solo fine di escludere possibili profili critici per la concorrenza rispetto al libero mercato (essendo al contrario quello dei CAA un mercato ristretto sottoposto a regime di riserva sotto più profili), discendendo da tali considerazioni, oltre alla carenza di legittimazione passiva del MIPAF rispetto alla scelta organizzativa in esame di AGEA, la inammissibilità, per carenza di interesse, dell'impugnativa del parere dell'A.G.C.M.

16.7 – L'inammissibilità dell'impugnativa in parola discende, quindi, solo dalla mancanza di contenuto anche solo in astratto lesivo di quel parere rispetto alla pretesa azionata in giudizio, e non dalla natura o vigenza di tale atto, risultando non conferenti le dedotte censure di violazione di principi di rango costituzionale previsti dall'art. 113 Cost. per il preteso impedimento alla impugnazione di un atto della pubblica amministrazione. Anche il secondo motivo d'appello incidentale deve essere pertanto respinto.

17 – Il Collegio ritiene, infine, necessario esaminare il secondo, terzo e quarto motivo del ricorso di primo grado, in quanto tali motivi sono stati “assorbiti” dalla sentenza di accoglimento del TAR ma riproposti in appello dalla ricorrente di primo grado, e sono stati poi fatti oggetto di un ampio scambio di memorie fra le parti.

17.1 - Con il secondo motivo di ricorso, la ricorrente di primo grado ha dedotto l'illegittimità della deliberazione AGEA n. 25/2020 per la mancata

astensione da parte del Direttore di AGEA, che pur si sarebbe trovato in posizione di conflitto di interessi, sia rispetto al ruolo ricoperto, che per quanto concerne l'adozione del provvedimento impugnato nel presente giudizio, quale socio azionista di una società di revisione e certificazione di bilanci.

17.2 – Controbatte l'Amministrazione che il predetto conflitto di interessi sarebbe riferito in termini del tutto generici ed ipotetici e sarebbe, inoltre, infondato, in quanto tra le fattispecie d'incompatibilità tipizzate dal D. Lgs. 39/2013 non figurerebbe la mera detenzione di quote o azioni in una società di capitali. L'incompatibilità, infatti, potrebbe sussistere solo a fronte di *“incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati”*, che si identificano, secondo quanto stabilito dall'art. 1, co. 2, lett. e) dello stesso D. Lgs. 39/2013, nelle *“cariche di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato, le posizioni di dirigente, lo svolgimento stabile di attività di consulenza a favore dell'ente”*.

17.3 – Riguardo al motivo in esame, considera il Collegio che, indipendentemente dalla circostanza che la partecipazione era minima ed è stata poi dismessa, l'interessato non risulta aver mai assunto alcuna responsabilità nell'amministrazione della società, prestato attività lavorativa di alcun genere, partecipato all'attività degli organi sociali o alla distribuzione di utili, mentre la visura camerale allegata dai ricorrenti di primo grado a sostegno delle proprie tesi si è rivelata, in realtà, incompleta. La censura non può pertanto essere accolta.

17.4 - Con la terza censura del ricorso di primo grado, si deduce il vizio di motivazione del provvedimento impugnato, in conseguenza di una fase istruttoria insufficiente e non partecipata, oltre che a causa del travisamento di fatti ed elementi rilevanti ingenerato anche dall'errato parere reso dall'AGCM in data 10.04.2020.

17.5 - Tale argomentazioni sono state peraltro ampiamente riprese dai motivi di ricorso incidentale già esaminati, ed è possibile pertanto rinviare alle stesse considerazioni sopra svolte riguardo ai medesimi motivi.

17.5 – In particolare, quanto al dedotto difetto di istruttoria, l'Amministrazione espone che, con comunicazione pec prot. n. 6735 In data 28 gennaio 2020 AGEA trasmetteva ai CAA la prima bozza di convenzione, con richiesta di formulare eventuali osservazioni entro il successivo 5 febbraio 2020, e che entro tale data pervenivano le osservazioni di vari CAA, tra i quali l'odierno ricorrente. L'Agenzia, pertanto, avviava un lavoro di confronto ed acquisiva il parere dell'AGCM, che in data 10 aprile 2020 faceva pervenire un parere che escludeva il rischio di restrizioni non consentite del mercato e della concorrenza riscontrando, inoltre, la sussistenza di adeguate ragioni per l'adozione di tale provvedimento. Seguiva in data 19 maggio 2020 un momento di confronto pubblico. Venivano inoltre acquisite anche le proposte presentate dagli Ordini e dei Collegi Professionali di Agronomi, Agrotecnici e Periti Agrari. Erano altresì accolte le richieste di accesso del Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati e riferiva (allegato 18 alla memoria di prime cure per la camera di consiglio sulla richiesta di cautela). I lavori per l'elaborazione del nuovo schema di convenzione erano infine fatti oggetto di una comunicazione alle Commissioni Agricoltura di Camera e Sentato. In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 6, co. 6, D. Lgs. 74/2018, con nota prot. n. 68582 del 15.10.2020 AGEA informava, poi, a l'Organismo di Coordinamento che, con nota prot. n. 68595 del 15.10.2020 comunicava di non avere osservazioni. Infine, con nota prot. n. 71983 del 29.10.2020, il Direttore di Agea trasmetteva al Ministero delle Politiche Agricole lo schema definitivo della convenzione, accompagnato da una relazione esplicativa delle modifiche introdotte e dell'istruttoria condotta, e il Ministero comunicava il suo nulla osta con nota prot. n. 73743 del 6 novembre 2020. Seguiva la deliberazione del Direttore di AGEA n. 25 del medesimo giorno che approvava lo schema della "Convenzione per gli anni 2020-2021 tra l'Organismo pagatore Agea e i Centri di Assistenza Agricola".

17.6 – la medesima Convenzione è stata poi rinnovata per gli anni successivi, ma tale circostanza, pur oggetto di ampio confronto fra le parti, non rileva ai fini del giudizio a quo. Ciò che invece deve essere rilevato dal Collegio è che la Convenzione in esame risulta essere stata adottata al termine di un'istruttoria durata circa dieci mesi, che ha visto la partecipazione attiva di tutti i soggetti potenzialmente interessati, che hanno potuto esprimere osservazioni e proposte valutate dall'Agenzia, come puntualmente dato atto nella motivazione del provvedimento impugnato in primo grado, consentendo di ricostruire tutte le ragioni e valutazioni sottese alle diverse scelte, di modo che le censure dedotte al riguardo risultano infondate.

17.6 - Con il quarto motivo di ricorso in primo grado veniva, infine, contestata la violazione dei principi comunitari in tema di concorrenza, in quanto la riserva di accesso al SIAN per i soli lavoratori dipendenti dei CAA avrebbe avuto l'effetto di porre in una situazione di ingiusto svantaggio i CAA composti principalmente da liberi professionisti, rispetto a quelli operanti con lavoratori dipendenti.

17.7 – Neppure la predetta censura, peraltro ampiamente ripresa dai motivi dell'appello incidentale sopra già esaminati (potendo quindi rinviarsi alle considerazioni svolte al riguardo) , può peraltro essere accolta, in quanto è la norma di legge di riferimento, qui non in discussione, ad istituire il particolare strumento dei CAA sotto forma di società per azioni, ammettendo la partecipazione dei professionisti alla loro compagine sociale ed alla gestione delle loro linee di attività nei modi autonomamente individuati, nell'ambito della propria libertà e responsabilità imprenditoriale, da ciascun CAA, che solo per la residua ed eventuale gestione delle funzioni pubbliche delegate dall'Agenzia ha la possibilità di scegliere se aderire e, in tal caso, di scegliere il modulo organizzativo ritenuto più utile, purché nell'ambito e nel rispetto delle prescrizioni concernenti, non la propria organizzazione bensì, il solo svolgimento delle funzioni pubblicistiche delegate, rispetto alle quali il CAA gode , comunque, di una riserva di legge che lo pone al di fuori del normale

gioco della concorrenza che, altrimenti, dovrebbe riguardare ogni altro soggetto economico, ivi inclusi i professionisti non aderenti ad alcun CAA.

18 – Alla stregua delle pregresse considerazioni, la clausola convenzionale in questione risulta immune dai vizi dedotti e sanzionati dal giudice di primo grado, e dagli ulteriori vizi non valutati dal giudice di primo grado e riproposti in sede di appello incidentale, avendo ad oggetto l'esercizio di un'attività pubblica e come fine ultimo la protezione di sistema informatico attraverso cui è gestito l'intero sistema dei fondi europei all'agricoltura, di cui AGEA è direttamente responsabile.

19 - L'appello principale deve essere pertanto accolto, mentre l'appello incidentale deve essere respinto.

20 - Per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza deve essere conseguentemente respinto il ricorso di primo grado. La complessità e non univocità della fattispecie giustifica tuttavia la compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Solveig Cogliani, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Raffaello Sestini**

**IL PRESIDENTE**  
**Michele Corradino**

IL SEGRETARIO