



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 477 del 2021, proposto da Centro di Assistenza Agricola “Centro Autorizzato Nazionale Assistenza Produttori Agricoli” S.r.l. (C.A.A. C.A.N.A.P.A.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Fabio Orefice, Antonio Mollo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, come da procura in atti;

***contro***

Agea - Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Centro Assistenza Agricola Liberi Agricoltori S.r.l. non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

a) della deliberazione n. 25 del 6.11.2020 del Direttore di AGEA, avente ad oggetto

“Approvazione della Convenzione per gli anni 2020-2021 tra l'organismo pagatore Agea ed i Centri di Assistenza Agricola” e degli allegati tra cui la Convenzione, con riferimento a: 1) le previsioni di cui art. 4, comma 3 e 4 nella parte in cui (art.4 comma 3) ha stabilito che “tutti gli operatori titolari abilitati ad accedere ed operare nei sistemi informativi dell'Organismo pagatore devono essere lavoratori dipendenti del CAA o delle società con esso convenzionate”; 2) le premesse, tra le quali il punto gg) del “VISTO” ed i punti 15, 16, 17 e 18 del “CONSIDERATO”; 3) le ulteriori disposizioni della Convenzione medesima, presupposte, collegate e correlate e comunque riguardanti le previsioni imposte del personale dipendente; 4) il parere di regolarità contabile reso dell'Area Amministrazione di AGEA, nota prot. n. 73437 del 5.11.2020; b) di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, preordinato, collegato, consequenziale e successivo, ivi compresi, per quanto di ragione: 5) la richiesta da parte di AGEA di parere all'AGCM prot. 0017849 del 03.03.2020; 6) l'integrazione della predetta richiesta all'AGCM, effettuata con nota dell'AGEA prot. 0023603 del 30.03.2020; 7) il conseguente parere rilasciato dall'AGCM, prot. n. 32038 del 10.04.2020; 8) le eventuali ulteriori interlocuzioni relative al parere sub 6); 9) la nota AGEA del 12.05.2020 prot. n. 0032285; 10) la delibera AGEA n. 7 del 18.06.2020, di approvazione provvisoria del testo di convenzione per gli anni 2020-2022 tra l'Organismo di Coordinamento e gli Organismi pagatori, ivi incluso il testo di convenzione ivi recato; 11) la circolare dell'Organismo di coordinamento prot. n. ACIU.2020.0052620 del 7.08.2020; 12) la nota di AGEA prot. n. 68582 del 15.10.2020 di contenuto ignoto; 13) la nota di AGEA Organismo di coordinamento, prot. n. 68595 del 15.10.2020 di contenuto ignoto; 14) la nota prot. n. 73437 del 5.11.2020 di contenuto ignoto; 15) la relazione del Direttore dell'Organismo pagatore prot. n. 73549 del 5.11.2020 di contenuto ignoto; 16) la nota prot. 0074030 del 9.11.2020 Direttore di AGEA Organismo pagatore, con cui è stato richiesto ai CAA autorizzati di inviare la nuova Convenzione sottoscritta entro il 20.11.2020; 17) le note AGEA Organismo

pagatore prot. 0077308 del 23.11.2020 e 27.11.2020; 18) ove occorra e in parte qua, il d.m. 27.03.2008, nei limiti e sotto i profili che verranno sollevati nel presente ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Agea - Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura e di Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e di Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2021, tenutasi in conferenza telematica su piattaforma Microsoft Teams ai sensi dell'art. 25 DL n. 137\2020, il consigliere Achille Sinatra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. – Con ricorso notificato il 5 gennaio 2021 e depositato il successivo giorno 14, il Centro di Assistenza Agricola “Centro Autorizzato Nazionale Assistenza Produttori Agricoli” S.r.l. ha impugnato, chiedendone l’annullamento previa misura cautelare, la deliberazione n. 25 del 6.11.2020 del Direttore di AGEA, avente ad oggetto “Approvazione della Convenzione per gli anni 2020-2021 tra l’organismo pagatore Agea ed i Centri di Assistenza Agricola” e degli allegati tra cui la Convenzione, con riferimento, in particolare, alle previsioni di cui art. 4, comma 3 e 4 nella parte in cui) ha stabilito che “tutti gli operatori titolari abilitati ad accedere ed operare nei sistemi informativi dell’Organismo pagatore devono essere lavoratori dipendenti del CAA o delle società con esso convenzionate”, oltre agli altri punti lesivi per la medesima ragione.

2. – Dopo un non breve excursus sulle funzioni di AGEA e sui centri di assistenza agricola, la ricorrente evidenzia che la presente impugnazione riguarda

essenzialmente l'art. 4 della convenzione annessa alla deliberazione direttoriale gravata, (recante "I requisiti di capacità operativa" dei CAA) comma 3 che dispone: "Al fine di innalzare il livello di sicurezza nella gestione del SIAN ed accrescere la qualità del servizio, anche in relazione alle nuove modalità di gestione dei fascicoli e delle funzioni delegate da Agea, sono definiti i seguenti requisiti aggiuntivi ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 21.05.18 n. 74, articolo 6, comma 6: (...) 3. Entro il 31 marzo 2021 almeno il 50 per cento degli operatori titolari abilitati ad accedere ed operare nei sistemi informativi dell'Organismo pagatore devono essere lavoratori dipendenti del CAA o delle società con esso convenzionate. A far data dal 30 settembre 2021 tutti gli operatori titolari abilitati ad accedere ed operare nei sistemi informativi dell'Organismo pagatore devono essere lavoratori dipendenti del CAA o delle società convenzionate. 4. La mancata ottemperanza agli obblighi assunti con scadenza 31.03.2021 di cui al comma 3 comporta la riduzione del 20 per cento dei compensi spettanti al CAA per l'anno 2021. La mancata ottemperanza agli obblighi assunti con scadenza 30 settembre 2021 di cui al comma 3 comporta la disabilitazione delle credenziali di accesso al SIAN degli operatori interessati alla medesima decorrenza".

Tale disposizione, distonica rispetto alle convenzioni precedenti, male si attaglierebbe –a dire della parte ricorrente- alla realtà dei centri di assistenza agricola, in quanto la funzione di organismo pagatore di AGEA ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 165/99, confermato dall'art. 5 comma 1 del D.Lgs. 74/2018, può essere delegato a servizi ed organismi diversi, e, in particolare, ai CAA, per cui è previsto dall'art.6 che essi "sono istituiti, per l'esercizio di attività di assistenza alle imprese agricole, nella forma di società di capitali, ... da associazioni di liberi professionisti".

L'origine di tale nuova disposizione della convenzione risiede nel parere dell'AGCM, reso ex art. 22 l. n. 287/1990, n. 32038 del 10/04/2020, con cui l'Autorità ha dichiarato compatibile con le norme a tutela della concorrenza l'art. 4, comma 3 della bozza di convenzione tra AGEA Organismo Pagatore ed i Centri di

Assistenza Agricola, affermando che i CAA hanno accesso al SIAN, che “è un sistema informativo pubblico che contiene informazioni cruciali nella distribuzione dei fondi pubblici e, pertanto non risulta ingiustificato richiedere il massimo controllo e la massima attenzione rispetto ai soggetti idonei ad interagire con lo stesso”, la quale potrebbe anche sostanziarsi nell'imposizione di un rapporto di lavoro dipendente.

Ha poi aggiunto l'AGCM che “la clausola convenzionale in esame non risulta in contrasto con l'art. 7 del D.M. 27 marzo 2008 (che consente ai CAA di avvalersi anche di collaboratori esterni nell'esercizio delle proprie attività) in quanto, tra l'altro, resta inalterata la facoltà dei CAA di avvalersi di collaboratori esterni fatta eccezione per le attività connesse all'utilizzo del SIAN”.

3. – Il ricorso è affidato ai seguenti motivi.

1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART.6 DEL D.LGS. N.74/2018; ART.7 DEL D.M. 27.3.2008; LEGGE N.241/1990; ART. 16 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA; ART. 7 DEL REGOLAMENTO UE N. 1306/2013. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 287/1990 - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELLA U.E. E NAZIONALI IN MATERIA DI LIBERA CONCORRENZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2061, 2062 E 2229 DEL CODICE CIVILE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 4, 5, 10, 18, 33, 35, 41, 46, 70, 71, 97 DELLA COSTITUZIONE. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE, APODITTICITA', CONTRADDITTORIETÀ, IRRAGIONEVOLEZZA, ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, TRAVISAMENTO. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO. DIFETTO DI ATTRIBUZIONE. INCOMPETENZA. SVIAMENTO DI POTERE.

La normativa di settore non imporrebbe affatto ai enti di assistenza agricola di non

avvalersi di soli professionisti, e non di lavoratori subordinati.

Al contrario, il Legislatore avrebbe ritenuto di consentire ai CAA di essere legittimamente costituiti da associazioni tra liberi professionisti e di organizzare la propria attività, avvalendosi di collaboratori o dipendenti, sia congiuntamente, che in maniera alternativa e fissando ex lege i requisiti oggettivi, tra cui quelli operativi (art. 7 D.M. 27.03.2008).

Infatti, l'art.6 del d.lgs. n.74/2018, dispone che "I CAA sono istituiti, per l'esercizio di attività di assistenza alle imprese agricole, nella forma di società di capitali ... da associazioni di liberi professionisti ...", per tali intendendosi, per l'art. 1 lettera f) del D.m. 27.03.2008, tra i soggetti che possono costituire i CAA, definisce le associazioni tra liberi professionisti quelle "...costituite mediante atto registrato, tra soggetti abilitati all'esercizio di un'attività professionale di cui all'art. 2229 del codice civile, che comprenda ordinariamente lo svolgimento di funzioni riferibili a quelle proprie del Caa...".

2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART.6 DEL D.LGS. N.74/2018; ART.7 DEL D.M. 27.3.2008; LEGGE N.241/1990; ART. 16 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA; ART. 7 DEL REGOLAMENTO UE N. 1306/2013. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 287/1990 - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELLA U.E. E NAZIONALI IN MATERIA DI LIBERA CONCORRENZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 231/2001. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2061, 2062 E 2229 DEL CODICE CIVILE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 4, 5, 10, 18, 33, 35, 41, 46, 70, 71, 97 DELLA COSTITUZIONE. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE, APODITTICITÀ, CONTRADDITTORIETÀ, IRRAGIONEVOLEZZA, ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, TRAVISAMENTO. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO. DIFETTO DI ATTRIBUZIONE. INCOMPETENZA.

## SVIAMENTO DI POTERE.

L'atto impugnato sarebbe poi inficiato da plurimi difetti della motivazione.

Quest'ultima avrebbe, innanzitutto, carattere stereotipo ed apparente.

Inoltre, sarebbe errato ed illogico l'assunto per cui la costituzione di un rapporto di lavoro dipendente, anche a tempo determinato, e il conseguente inserimento dell'operatore nell'organizzazione aziendale (anche se a carattere temporaneo, come nel caso del lavoro stagionale), sarebbe misura organizzativa per l'esercizio delle funzioni delegate capace di assicurare, da un lato, la riconduzione alla diretta responsabilità dei CAA dell'esercizio delle sole attività correlate all'accesso al SIAN – in ragione della natura di servizi di interesse pubblico generale che connota i servizi stessi – e, dall'altro lato, l'innalzamento del livello della tutela e della qualità dei processi di lavoro”.

Ciò in quanto l'istituzione dei CAA, anche prima dell'introduzione della nuova convenzione, già era soggetta a stringenti controlli volti ad accertare la sussistenza dei requisiti della struttura operativa, il possesso della dotazione occorrente per l'espletamento dei compiti affidati nonché l'utilizzo di operatori e collaboratori che siano in possesso dei requisiti soggettivi di cui all'art.8 del Decreto.

Inoltre, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.lgs. n. 74/2018 il CAA è responsabile della identificazione del produttore e della corretta immissione dei dati sul SIAN, mentre il comma 5 dell'art. 6 prevede che “Le regioni verificano i requisiti di funzionamento e di garanzia ed esercitano la vigilanza anche avvalendosi degli organismi pagatori riconosciuti in base alla competenza territoriale di questi ultimi con riferimento alla sede del CAA...”.

L'art. 4 del DM 27.03.2008 prevede specifici criteri in capo alle società richiedenti per la istituzione di un CAA; il successivo art. 5 impone le specifiche garanzie che devono fornire i CAA per operare: in particolare, è richiesta la stipula di una polizza assicurativa RCT con massimale pari a 2 milioni di Euro

Diversamente dai CAA “sindacali e/o datoriali”, i CAA dei professionisti hanno

una “doppia” copertura assicurativa.

Inoltre, secondo altra censura, nella motivazione non si rinvencono neppure le ragioni emerse in sede di interrogazione parlamentare, per cui la nuova disposizione è “in linea con quanto richiesto dall’Unione europea, ... anche in concreto, con riferimento alla relazione della certificazione dei conti per l’Esercizio finanziario 2019, in cui chiede espressamente all’Organismo pagatore AGEA di rafforzare il controllo sugli organismi delegati”.

Infine, l’aumento dei costi legato alla necessaria assunzione di dipendenti da parte dei centri di assistenza agricola comporterebbe un aggravio degli oneri di esercizio, che contrasterebbe con l’art. 97 Cost.

3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART.6 DEL D.LGS. N.74/2018; ART.7 DEL D.M. 27.3.2008; LEGGE N.241/1990; ART. 16 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL’UNIONE EUROPEA; ART. 7 DEL REGOLAMENTO UE N. 1306/2013. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 287/1990 - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DELLA U.E. E NAZIONALI IN MATERIA DI LIBERA CONCORRENZA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. N. 231/2001. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2061, 2062 E 2229 DEL CODICE CIVILE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 4, 5, 10, 18, 33, 35, 41, 46, 70, 71, 97 DELLA COSTITUZIONE. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO, ILLOGICITÀ, PERPLESSITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE, APODITTICITA’, CONTRADDITTORIETÀ, IRRAGIONEVOLEZZA, ERRATA VALUTAZIONE DEI PRESUPPOSTI, TRAVISAMENTO. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO. DIFETTO DI ATTRIBUZIONE. INCOMPETENZA. SVIAMENTO DI POTERE.

Il comma 4 del d.lgs. n. 78\2018, inoltre, prevede che “...Gli organismi pagatori sono responsabili della tempestiva e completa trasmissione all’Agenzia delle dichiarazioni destinate alla Commissione. Tali dichiarazioni sono basate su

informazioni provenienti da fonti debitamente autorizzate, sottoposte a procedure di controllo adeguate e archiviate in modo sicuro, in formato elettronico, secondo le disposizioni appositamente impartite dall'Agenzia, in qualità di organismo di coordinamento, al fine di garantire la completezza e l'affidabilità del Sistema integrato di gestione e controllo.”.

Sebbene lo stesso CAA ricorrente abbia sottoscritto le convenzioni con gli altri Organismi Pagatori (Regionali e delle Province Autonome), in nessuna di tutte le altre convenzioni in essere con gli ulteriori OP previsti dalla legge sarebbe stata inserita la contestata clausola di cui all'art. 4, commi 3 e 4, dello schema approvato da AGEA con la Delibera n. 25/2020.

Tanto sarebbe sintomatico della mancanza, in capo ad AGEA, di imporre una clausola quale quella dell'art. 4 comma 3 della nuova convenzione.

4) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.6 DEL D.LGS. N.74/2018; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.7 DEL D.M. 27.3.2008; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE N.241/1990. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 3 NOVEMBRE 1992 N. 454 RELATIVAMENTE AL TRATTATO DI MAASTRICHT. VIOLAZIONE DEL REG. (CE) 17.3.2013 N. 1303/2013/UE, DELLA RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA 6.5.2003 N.2003/361/CE –IN GU UNIONE EUROPEA DEL 29.4.2003-, DELLA LEGGE 22.5.2017 N. 81.

La Commissione Europea, con il Titolo I dell'allegato alla propria raccomandazione 2013/361/CE, del 6 maggio 2013, e con l'articolo 2, punto 28, del regolamento (UE) n. 32 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, ha raccomandato ai Paesi membri di non discriminare gli operatori economici, nei bandi relativi ai fondi europei, in ragione della figura giuridica scelta per svolgere la loro attività. Detta raccomandazione è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano dall'art. 1 comma 821 della legge 28 dicembre 2015 n. 208 che così recita:

“I Piani operativi POR e PON del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), rientranti nella programmazione dei fondi strutturali europei 2014/2020, si intendono estesi anche ai liberi professionisti, in quanto equiparati alle piccole e medie imprese come esercenti attività economica...”. Il citato comma 821 è stato in seguito abrogato dall’art. 12 della legge 22 maggio 2017 n. 81, recante “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale”, che tuttavia introduce ancora più stringenti disposizioni di equiparazione fra i liberi professionisti (“a prescindere dalla figura giuridica rivestita”) e le imprese.

La delibera impugnata, nella parte di interesse della ricorrente, violerebbe il su richiamato principio di equiparazione.

**5) SUI PROFILI DI INCOMPATIBILITÀ DEL DIRETTORE DI AGEA. VIOLAZIONE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO DEI DIRIGENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.**

Il direttore di AGEA, che ha assunto la delibera gravata, rivestirebbe anche il ruolo di azionista di una società riconducibile ad una Organizzazione datoriale che beneficia dei fondi comunitari erogati dall’Agenzia.

Tanto contrasterebbe con i principi di imparzialità richiesti per lo svolgimento di funzioni pubbliche, ed avrebbe costituito causa di astensione dall’adozione di atti che, da un lato, pregiudicherebbero migliaia di professionisti e, dall’altra, favorirebbero proprio i CAA delle associazioni sindacali e/o datoriali.

**6) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 6, 7, 8, 9, 10 e 10 BIS L. 241/90. D.LGS. 74/2018. D.M. 27.03.2008. ECCESSO DI POTERE. VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO**, in quanto ai centri di assistenza interessati non sarebbe stata data la possibilità di partecipare fattivamente al procedimento che ha condotto alla delibera impugnata.

4. – AGEA, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, e AGCM si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso, eccependo, in via preliminare, l’assenza di legittimazione passiva del Ministero e dell’Autorità, l’inammissibilità

del gravame per mancata tempestiva impugnazione del su ricordato parere dell'AGCM, e, nel merito, la necessità di operare in maggiore sicurezza l'accesso e l'operatività sul Sistema Informativo Agricolo Nazionale – SIAN, con riferimento ai fascicoli rientranti nell'ambito territoriale di AGEA in qualità di Organismo Pagatore, e la facoltà di AGEA –in tesi postulata dall'art. 6 comma 6 d.lgs. n. 74\2018- di imporre ai centri di assistenza agricola requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti, né che sia ad essa inibito di attribuire specifiche funzioni ai soli dipendenti, pur mantenendo la presenza dei liberi professionisti.

5. – Con ordinanza n. 731 del 2021 il Collegio ha preso atto della rinuncia all'istanza cautelare.

6. – La parte ricorrente ha depositato memoria conclusionale in cui ha contrastato le avverse eccezioni ed ha illustrato i propri assunti, cui AGEA ha replicato.

7. – Alla pubblica udienza del 27 aprile 2021 il ricorso è stato posto in decisione.

## DIRITTO

1. – Vanno innanzitutto deliberate le eccezioni di rito sollevate dalle Amministrazioni resistenti.

Sussiste il difetto di legittimazione passiva di Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, e AGCM Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e AGCM, atteso che il provvedimento gravato è stato emesso solo da AGEA, e sotto tale profilo il ricorso è parzialmente inammissibile.

Invece, il parere espresso in corso di procedimento dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha chiara valenza endoprocedimentale e natura non vincolante, e pertanto non sussisteva un onere di impugnarlo in capo a parte ricorrente.

Peraltro, le censure articolate avverso il parere devono intendersi raccolte contro il provvedimento finale, con riferimento alle argomentazioni e alle conclusioni contenute nell'atto endoprocedimentale recepite della delibera gravata.

2. – Nel merito il ricorso, in consonanza con i precedenti della Sezione assunti in

decisione nella medesima udienza (per tutti vedasi la sentenza n. 5683/2021) è fondato, e va accolto, sotto i profili di seguito specificati.

Rivestono infatti valore assorbente sul resto le doglianze articolate con il primo mezzo, alla luce delle quali AGEA non avrebbe tenuto conto della natura giuridica di società di capitali costituite da liberi professionisti dei CAA.

A tal fine occorre considerare come dalla lettura dell'apparato motivazionale posto a corredo della delibera, alla cui esternazione l'ente stesso ha ritenuto di essere obbligato, emerge in sostanza che AGEA:

- a) ha inteso procedere al rafforzamento della sua struttura anche attraverso l'efficientamento dei CAA;
- b) ha ritenuto che tale efficientamento potesse essere ottenuto mediante la riserva dell'accesso al SIAN al solo personale dipendente dei CAA;
- c) ha valutato tale riserva coerente con il fatto che i dipendenti, a differenza dei collaboratori libero professionisti, garantissero un maggior livello della prestazione fornita dai CAA, tale da tutelare l'imparzialità, la stabilità, la responsabilità e la continuità di svolgimento della funzione pubblica delegata.

Sotto tale ultimo profilo il provvedimento richiama, per relationem, quanto affermato nel parere AGCM, secondo cui il rapporto di lavoro dipendente innalzerebbe il livello di tutela e di qualità dei processi di lavoro in ragione del fatto che esso comporterebbe:

- la nascita di obblighi in capo all'operatore/lavoratore dipendente;
- il rafforzamento delle responsabilità del datore di lavoro, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001;
- una migliore distribuzione dei carichi di lavoro;
- l'eliminazione delle situazioni di conflitto di interesse.

Osserva per contro il Collegio come, in forza delle disposizioni di legge sopra richiamate (in particolare l'art. 6 del d.lgs. 74/2018), la delega di attività da AGEA ai CAA, a disciplinare la quale è diretta la Convenzione, instaura un rapporto tra l'Agenzia e le singole associazioni, le quali, sempre per espresso dettato normativo,

devono avere la forma di società di capitali.

A tali ultime, pertanto, in ragione della soggettività giuridica di cui sono dotate, va imputato l'operato dei singoli soggetti che accedono al SIAN, siano essi professionisti – collaboratori o dipendenti.

La detta circostanza già vale a smentire l'affermata superiorità, in termini di tutela per gli utenti, di un modulo organizzativo che imponga la presenza di un certo numero 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, obbligo sull'esistenza e consistenza del quale l'organizzazione interna non spiega alcun effetto giuridico diretto.

A tanto va aggiunto, come pure evidenziato da parte ricorrente, che con riferimento alle specifiche professionalità operanti all'interno dei CAA, l'ordinamento richiede per i professionisti collaboratori requisiti più stringenti che per i dipendenti.

E infatti, 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.

Nello stesso senso va poi considerato il fatto che, già nell'assetto attuale, gli obblighi previsti per i soggetti che accedono al SIAN, anche con riferimento alla necessità di evitare attività in possibile conflitto di interesse, gravano in maniera identica su "dipendenti" e "collaboratori".

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 modulo organizzativo imposto dallo schema di Convenzione, di conseguenza, non risulta congruente con la perseguita finalità di consentire un processo di

efficientamento dei CAA e, per il tramite di questi, di AGEA stessa.

3. – Anche le censure che si dolgono della eccessiva lievitazione dei costi in capo agli organismi ricorrenti, traducibile nella violazione del principio di proporzionalità di derivazione comunitaria, possono essere accolte.

Infatti deve poi osservarsi come 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), la mancata previsione dei quali, in luogo della più radicale misura prescelta, importa una evidente violazione del principio di proporzionalità .

Come infatti costantemente affermato in giurisprudenza “gli atti amministrativi non debbono andare oltre quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato e, qualora si presenta una scelta tra più opzioni, la pubblica amministrazione deve ricorrere a quella meno restrittiva, non potendosi imporre obblighi e restrizioni alla libertà del cittadino in misura superiore a quella strettamente necessaria a raggiungere gli scopi che l'amministrazione deve realizzare, sicché la proporzionalità comporta un giudizio di adeguatezza del mezzo adoperato rispetto all'obiettivo da perseguire e una valutazione della portata restrittiva e della necessità delle misure che si possono prendere” (Cons. Stato, Sez. VI, 18/9/18, n. 5454).

In applicazione del detto principio di proporzionalità, derivante dal diritto comunitario, l'amministrazione è tenuta a verificare:

- a) l'idoneità della misura, cioè il rapporto tra il mezzo adoperato e l'obiettivo avuto di mira;
- b) la sua necessità, ossia l'assenza di qualsiasi altro mezzo idoneo, tale da incidere in misura minore sulla sfera del singolo;
- c) l'adeguatezza della misura, ossia la tollerabilità della restrizione che comporta

per il privato).

Tanto non risulta aver avuto luogo nel caso in esame, ciò determina l'accoglimento del ricorso con assorbimento di ogni altra censura.

4. - La complessità e la novità della questione giustificano, a giudizio del Collegio, la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;

accoglie, quanto al resto, il ricorso e, per l'effetto, annulla la deliberazione n. 25 del 6.11.2020 del Direttore di AGEA, avente ad oggetto "Approvazione della Convenzione per gli anni 2020-2021 tra l'organismo pagatore Agea ed i Centri di Assistenza Agricola" e l'allegata Convenzione, relativamente alle previsioni di cui art. 4, commi 3 e 4, nella parte in cui impongono ai CAA le prescrizioni ivi descritte e dettano le conseguenze della mancata ottemperanza nei termini ivi specificati.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

Francesca Mariani, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Achille Sinatra**

**IL PRESIDENTE**  
**Pietro Morabito**

**IL SEGRETARIO**