



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 11034 del 2020, proposto da Centro assistenza agricola liberi professionisti s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Coccoli e Luigi Gili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Franco Coccoli in Roma, viale Parioli 180;

contro

Agenzia per le erogazioni in agricoltura, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e Autorità garante della concorrenza e del mercato, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Centro assistenza agricola Coldiretti s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police e Raimondo D'Aquino Di Caramanico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

Impresa Verde Piemonte Orientale s.r.l., non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Rete nazionale delle professioni dell'area tecnica e scientifica – Rpt e Collegio nazionale dei periti agrari e dei periti agrari laureati - Cnpapal, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Gianluca Formichetti e Francesco Pavone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

per l'annullamento

- 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 relativi allegati tra cui la Convenzione, relativamente alle previsioni di cui art. 4, comma 3 e 4, alle premesse [tra cui il punto gg) del VISTO ed i punti 15, 16, 17 e 18 del CONSIDERATO] ed alle ulteriori disposizioni della Convenzione medesima, presupposte, collegate e correlate e comunque relative alle previsioni imposte del personale dipendente, oltre del parere di regolarità contabile reso dell'Area Amministrazione di AGEA come da nota prot. n. 73437 del 5.11.2020;

- di tutti gli atti presupposti, antecedenti, conseguenti e successivi, ivi inclusi, per quanto occorra: la richiesta di parere all'AGCM del 3.03.2020 (allo stato non conosciuta), il conseguente parere prot. n. 32038 del 10.04.2020 rilasciato dall'AGCM, oltre che le eventuali ulteriori interlocuzioni (allo stato non conosciute); la nota AGEA del 12.05.2020 di inoltro al ricorrente della bozza di convenzione, la delibera AGEA n. 7 del 18.06.2020, di approvazione del testo di convenzione per gli anni 2020-2022 tra l'Organismo di Coordinamento e gli Organismi pagatori, ivi incluso l'approvato testo di convenzione; la circolare

dell'Organismo di coordinamento prot. n. ACIU.2020.0052620 del 7.08.2020, la nota prot. n. 68582 del 15.10.2020 di AGEA, la nota prot. n. 68595 del 15.10.2020 di AGEA Organismo di coordinamento e la relazione del Direttore dell'Organismo pagatore prot. n. 73549 del 5.11.2020 (allo stato non conosciuti); la nota del 9.11.2020 Direttore di AGEA Organismo pagatore, con cui è stato indicato ai CAA autorizzati di inoltrare la Convenzione sottoscritta entro il 20.11.2020; le note AGEA Organismo pagatore del 23.11.2020 e 27.11.2020; il d.m. 27.03.2008, ove ritenuto anche esso in parte qua illegittimo per i motivi ed i profili siccome fatti valere con il presente ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, del Ministero delle politiche agricole alimentari forestali, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e del Centro assistenza agricola coldiretti s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2021 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che l'udienza si svolge ai sensi dell'art. 25, del d.l. n. 137/2020, convertito in legge n.176/2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Centro assistenza agricola liberi professionisti s.r.l., impugna, unitamente agli atti presupposti, la deliberazione n. 25 del 6 novembre 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*", nella parte in cui, all'art. 4, commi 3 e 4, impone ai CAA di avere una determinata consistenza di

personale dipendente.

La ricorrente, premessi brevi richiami alla normativa applicabile ai Centri di assistenza agricola e agli snodi procedurali che hanno preceduto l'adozione della delibera e ritenuto che le disposizioni impugnate penalizzino, in assenza di copertura normativa e in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, i Centri di assistenza agricola che hanno prevalentemente “*collaboratori*”, che sono professionisti esterni, e non “*dipendenti*”, articola i seguenti motivi di doglianza:

1. Difetto di attribuzione/incompetenza a modificare i requisiti di organizzazione dei CAA. Violazione, falsa applicazione dell'art. 6, comma 3 e 6 d.lgs. 74/2018, nonché dell'art. 7, comma 1 del d.m. 27.03.2008. Violazione dell'art. 21 octies, comma 1 l. n. 241/1990.

La ricorrente sostiene che la delibera gravata e gli ulteriori atti impugnati siano illegittimi in quanto affetti dal vizio di difetto di attribuzione di AGEA (ove si ritenga che l'Agenzia sia un ente con autonoma personalità giuridica e che non faccia parte del plesso amministrativo MIPAAF) ovvero, in subordine, di incompetenza relativa del Direttore di AGEA (laddove si ritenga che l'Agenzia faccia parte del MIPAAF) ad approvare la convenzione in parte qua contestata.

A tal fine evidenzia come, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 74/2018, i requisiti di funzionamento e di garanzia dei CAA sono stabiliti con decreto del Ministro delle politiche agricole, che infatti a mezzo dell'art. 7, comma 1, del d.m. 28 marzo 2008, tuttora vigente, ha stabilito che “*Per l'esercizio delle proprie attività il CAA e le società di cui esso si avvale devono operare attraverso dipendenti o collaboratori (...)*”.

Le previsioni gravate, laddove impongono ai CAA di dotarsi di personale dipendente al fine di accedere al SIAN, avrebbero, di conseguenza, utilizzato una potestà normativa non spettante ad AGEA ma al Ministero.

Né l'esercitata competenza potrebbe radicarsi nel richiamato art. 6, comma 6, del d.lgs. 74/2018 (a norma del quale “*Ai fini della stipulazione della convenzione di*

cui al comma 1 e per garantire un adeguato e uniforme livello di servizio, gli organismi pagatori, sentito l'organismo di coordinamento, possono definire ulteriori requisiti inerenti alla consistenza numerica, alla competenza ed onorabilità del personale dipendente nonché alle risorse strumentali tecnologiche impiegate dai CAA per lo svolgimento delle attività di cui al comma 1”), atteso che, a giudizio della ricorrente, gli “*ulteriori requisiti*” del personale dipendente potrebbero essere stabiliti da AGEA solo a mezzo di interventi di dettaglio e comunque nel rispetto del quadro regolamentare di riferimento, che è al momento rappresentato dal d.m. 28 marzo 2008.

L'illegittimità per incompetenza non potrebbe poi essere superata con il richiamo che la delibera fa al parere dell'AGCM del 10 aprile 2020, nella parte afferma 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*”.

Osserva in proposito la ricorrente come l'AGCM non ha poteri in tema di valutazione sulla competenza degli organi amministrativi, mentre, con riferimento ai profili anticoncorrenziali di pertinenza, il parere non considera il fatto che la maggior parte delle funzioni normalmente svolte dai CAA presuppongono l'accesso al SIAN, indispensabile per la gestione del fascicolo aziendale.

Da ultimo, la ricorrente evidenzia come la prospettata illegittimità del provvedimento non possa essere superata dal riferimento al richiamo all'art. 6, comma 2 lett. 1) dello Statuto AGEA, il quale prevede che è compito del Direttore della Agenzia adottare gli schemi di convenzione e di stipula ai fini dell'esercizio dell'attività istituzionale, atteso che anche tale attività, per quanto connotata da discrezionalità, dovrebbe comunque svolgersi nel rispetto del quadro normativo e delle previsioni regolamentari di riferimento.

2. Violazione dell'art. 6 bis l. 241/1990, nonché dell'art. 7 d.P.R. n. 62/2013, dell'art. 7 Codice di comportamento AGEA nonché del Piano AGEA per la prevenzione della corruzione 2019-2021

La ricorrente sostiene l'illegittimità del provvedimento impugnato derivante dalla mancata astensione dal procedimento del presidente AGEA, il quale, come evidenziato in recente interrogazione parlamentare (alle cui non riportate conclusioni essa si richiama), si troverebbe in posizione di conflitto di interessi in quanto socio azionista dal 3 dicembre 2019 di AgriRevi s.p.a.

3. Violazione degli artt. 1, comma 1 e 2 bis, artt. 3 e 10 l. n. 241/1990, nonché dell'art. 6 d.lgs. 74/2018 e dell'art. 7, comma 1 d.m. 27.03.2008. Eccesso di potere per carenza istruttoria, omessa motivazione, travisamento dei fatti nonché per palese illogicità e contraddittorietà.

La ricorrente censura le previsioni della Convenzione che impongono una certa dotazione di personale dipendente per insufficienza e contraddittorietà della motivazione e per carenza istruttoria.

Iniziando da tale secondo profilo, la ricorrente osserva come quello che viene definito "*confronto con i CAA*" (nel corso quale del sarebbero emersi dubbi di compatibilità con le regole a tutela della concorrenza e di conformità con la vigente normativa sui Centri di assistenza agricola) sia, in realtà, consistito in un mero incontro in videoconferenza, avvenuto in un momento in cui il parere AGCM era stato già rilasciato.

Il parere, osserva ancora la ricorrente, è stato poi utilizzato nel provvedimento come una sorta di scudo con il quale eludere ogni approfondimento istruttorio invocato dai destinatari dell'atto, ciò che sarebbe tanto più grave alla luce del fatto che l'AGCM ha attribuzioni limitate alla materia della concorrenza, così che il richiamo al contenuto del parere non poteva essere considerato un'utile motivazione in punto di competenza del Direttore AGEA all'adozione dell'atto.

Il parere, peraltro, sarebbe pure erroneo in punto di analisi degli effetti anticoncorrenziali, atteso che non tiene conto del fatto che la prospettata riforma

favorisce in concreto Centri di assistenza agricola, quali quelli controinteressati, la cui struttura preveda la presenza di dipendenti, a discapito di CAA tra professionisti che, come la ricorrente, operano, in massima parte, a mezzo di collaboratori.

La ricorrente osserva, ancora, come la tesi della maggior affidabilità dei lavoratori dipendenti rispetto ai collaboratori professionisti sarebbe a sua volta assertivamente affermata, non essendo correlata ad alcun sostrato argomentativo, e non terrebbe conto della circostanza che gli obblighi a carico dell'operatore che accede al SIAN sussistono anche se questo è un libero professionista, nonché del fatto che AGEA già richiede, indistintamente, a tutti gli operatori che accedono, una specifica dichiarazione di assenza di conflitto di interessi.

Sotto altro profilo, la previsione trascurerebbe il fatto che per i lavoratori dipendenti non è richiesto il possesso di alcun titolo di studio specialistico né del necessario tirocinio specialistico, così che la disciplina introdotta avrebbe l'effetto assolutamente opposto a quello dichiarato, di valorizzazione della professionalità.

4. Violazione della libertà di organizzazione e di esercizio dell'attività di impresa. Violazione, falsa applicazione dell'art. 41 Cost, art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea ("Carta di Nizza") nonché dell'art. 7 del regolamento UE n. 1306/2013, dell'art. 6 d.lgs. n. 74/2018 e dell'art. 7, comma 1 del d.m. 27 marzo 2008. Violazione, falsa applicazione dell'art. 1, comma 1 ter l. n. 241/1990. Eccesso di potere per illogicità, Violazione dell'art. 1, comma 1 l. n. 241/1990, in relazione al principio di non discriminazione e di concorrenza.

A giudizio della ricorrente la delibera gravata avrebbe erroneamente ritenuto che un'attività pubblica delegata ad un privato legittimi l'incisione della libertà di organizzazione ed esercizio dell'attività di impresa; del pari erroneamente il provvedimento avrebbe affermato che le misure imposte sul rapporto di lavoro dipendente sarebbero espressione del principio affermato l'art. 1, comma 1 ter, della legge n. 241/199.

A tal fine la ricorrente richiama le pronunce del giudice amministrativo che hanno rilevato come i CAA rivestono, nel nostro ordinamento, una particolare posizione e che gli stessi svolgono funzioni di natura amministrativa-burocratica in forza del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 della Costituzione.

La ricorrente evidenzia pure come il fatto che i Centri di assistenza agricola debbano per legge rivestire la forma di società di capitali renderebbe illegittimo imporre agli stessi (in ragione della evidente violazione della libera attività d'impresa) un certo modulo organizzativo nel quale risulti obbligatoria l'assunzione di dipendenti.

Da ultimo la ricorrente rappresenta come il privato, chiamato a svolgere attività o funzioni pubbliche, sia certamente tenuto ad osservare i principi dell'art. 1, comma 1 ter della legge in questione, ma non anche ad assumere una forma che "assomigli", in termini organizzativi, a una pubblica amministrazione, strutturandosi, di conseguenza, come ente datoriale che si avvalga solo di dipendenti.

5. Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per illogicità manifesta.

La ricorrente rappresenta come imporre che tutti gli operatori abilitati a svolgere pratiche connesse al SIAN siano lavoratori dipendenti comporti una limitazione manifestamente irragionevole della libertà di organizzazione dell'attività di impresa, ciò che violerebbe il principio di proporzionalità.

Del pari irragionevolmente afflittive sarebbero le sanzioni previste dalle disposizioni censurate (da aprile 2021, decurtazione del 20% dei corrispettivi di tutto l'anno in corso; da ottobre 2021, disabilitazione delle credenziali di accesso al SIAN agli operatori interessati).

La violazione del principio di proporzionalità, oltre per illogicità manifesta, risulterebbe poi dal fatto che le previsioni contestate hanno sui CAA di professionisti un impatto non correlato alle finalità che AGEA ha titolo di perseguire per il tramite di una convenzione.

L’Agenzia per le erogazioni in agricoltura, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, costituiti in giudizio, hanno eccepito, in via preliminare, il difetto di legittimazione passiva del Ministero intimato e l’inammissibilità del gravame nella parte in cui censura il provvedimento dell’AGCM, concludendo, nel merito, per l’infondatezza nel merito del ricorso.

La controinteressata Centro assistenza agricola Coldiretti s.r.l., si è costituita in giudizio.

La Rete nazionale delle professioni dell'area tecnica e scientifica – Rpt - e il Collegio nazionale dei periti agrari e dei periti agrari laureati – Cnpapal – sono intervenuti ad adiuvandum.

Alla camera di consiglio del 10 febbraio 2021 la ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

All’udienza pubblica del 27 aprile 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 74, contenente disposizioni in tema di *“Riorganizzazione dell’Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell’articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154”*, all’art. 1, commi 1, 2 e 3, stabilisce che l’Agenzia per le erogazioni in agricoltura è un ente di diritto pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dotato di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile, che opera sulla base di principi di trasparenza, economicità ed efficienza nell'erogazione dei servizi e nel sistema dei pagamenti e che svolge funzioni, oltre che di organismo di coordinamento, di organismo pagatore.

L’art. 6 del medesimo provvedimento normativo, rubricato *“Centri autorizzati di assistenza agricola”*, al comma 1, prevede che *“Gli organismi pagatori, le regioni*

e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1306/2013 e nel rispetto dell'allegato I, punto 1, lettera C, del regolamento (UE) n. 907/2014, fatte salve le specifiche competenze attribuite ai professionisti iscritti agli ordini e ai collegi professionali, possono, con apposita convenzione, incaricare Centri autorizzati di assistenza agricola (CAA), di cui al comma 3, ad effettuare, per conto dei propri utenti? determinate attività, molte delle quali presuppongono l'accesso al SIAN (Sistema informativo agricolo nazionale).

Il comma 3 del detto art. 6 stabilisce poi che “I CAA sono istituiti, per l'esercizio di attività di assistenza alle imprese agricole, nella forma di società di capitali, dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative o da loro associazioni, da associazioni dei produttori e dei lavoratori, da associazioni di liberi professionisti e dagli enti di patronato e di assistenza professionale che svolgono servizi analoghi, promossi dalle organizzazioni sindacali. Con decreto del Ministro, da adottarsi secondo le modalità di cui all'articolo 9, comma 4, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i requisiti di garanzia e di funzionamento che i CAA devono possedere per l'esercizio delle attività di cui ai commi 1 e 2 e per lo svolgimento delle attività delle regioni e degli organismi pagatori di cui al presente articolo, nonché per le attività svolte dall'organismo di coordinamento ai sensi dell'articolo 3, comma 5, lettera p)”, prevedendo poi, al comma 6, che “Ai fini della stipulazione della convenzione di cui al comma 1 e per garantire un adeguato e uniforme livello di servizio, gli organismi pagatori, sentito l'organismo di coordinamento, possono definire ulteriori requisiti inerenti alla consistenza numerica, alla competenza ed onorabilità del personale dipendente nonché alle risorse strumentali tecnologiche impiegate dai CAA per lo svolgimento delle attività di cui al comma 1.”

Ai sensi del d.m. 27 marzo 2008, tuttora vigente, (recante “Requisiti oggettivi” dei CAA), infine, “Per l'esercizio delle proprie attività il CAA e le società di cui esso si

avvale devono operare attraverso dipendenti o collaboratori con comprovata esperienza ed affidabilità nella prestazione di attività di consulenza in materia agricola e per i quali adempiano agli obblighi di natura lavoristica, fiscale, previdenziale, assistenziale ed assicurativa”.

Con la delibera n. 25 del 6 novembre 2020, il direttore di AGEA ha approvato la “*Convenzione per gli anni 2020-2021 tra l’Organismo pagatore AGEA e i Centri di Assistenza Agricola*”, stabilendo, ai commi 3 e 4, che “*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 con esso convenzionate. La mancata ottemperanza agli obblighi assunti con scadenza 31 marzo 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 dalla medesima decorrenza”.

Tali disposizioni sono censurate dalla ricorrente, che è un Centro di assistenza agricola i cui soci sono associazioni di liberi professionisti, che è gestito unicamente da liberi professionisti e che ha solo tre dipendenti, ai quali sono affidate mere funzioni amministrative interne.

Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni in rito formulate dalla difesa erariale e concernenti, rispettivamente, la carenza di legittimazione passiva del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e l’inammissibilità del ricorso nella parte in cui ha ad oggetto l’annullamento del parere dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Le eccezioni sono entrambe fondate.

Quanto al primo profilo deve infatti considerarsi che il provvedimento gravato è riferibile solo ad AGEA.

Quanto al secondo profilo va poi rilevato che il parere espresso in corso di procedimento dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha chiara valenza endoprocedimentale e natura non vincolante.

L'inammissibilità del ricorso *in parte qua* non comporta, tuttavia, l'inammissibilità delle censure articolate avverso il parere, atteso che le stesse devono intendersi riferite al provvedimento finale, con riferimento alle argomentazioni e alle conclusioni contenute nell'atto endoprocedimentale recepito della delibera gravata.

Quanto, infine, alla tardività della memoria depositata dalla difesa erariale il data 6 aprile 2021 alle ore 13.50 (eccepita dalla ricorrente nelle note d'udienza depositate in data 26 aprile 2021), la stessa sussiste solo con riferimento alla produzione documentale, dovendosi invece intendere il contenuto della memoria di replica utilmente richiamato nelle note di udienza depositate da AGEA il 24 aprile 2021.

Passando all'esame del merito, deve essere esaminato con priorità il primo motivo di ricorso, con il quale parte ricorrente ha sostenuto l'incompetenza di AGEA ad adottare disposizioni atte a influire sull'organizzazione interna dei CAA, la cui eventuale fondatezza precluderebbe l'esame delle ulteriori censure.

La doglianza va respinta.

Il potere regolamentare esercitato da AGEA trova infatti 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.

Si tratta di una norma che conferisce penetranti poteri all'Agenzia, che ha quindi agito nel suo ambito di competenza.

Nel merito il ricorso va accolto per assorbente fondatezza della censura di violazione del principio di proporzionalità ed eccesso di potere per illogicità

manifesta, articolate con il quinto motivo di doglianza, a integrare le quali rilevano pure argomentazioni spese nel terzo e nel quarto motivo di gravame.

Va infatti condivisa la tesi di parte ricorrente secondo cui Agea, nel perseguire la dichiarata finalità di efficientamento del servizio prestato, ha utilizzato un mezzo giuridico non adeguato al fine, imponendo ai soggetti incisi obblighi e restrizioni eccessivi rispetto al risultato perseguito, risultato che, ai sensi del citato art. 6, comma 6, del d.lgs. n. 74/2018, deve essere quello di definire uno schema contrattuale volto a disciplinare in maniera uniforme l'insieme di diritti e obblighi nascenti dai singoli accordi tra l'Organismo pagatore e i diversi CAA autorizzati in modo da garantire *“un adeguato e uniforme livello di servizio”*.

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 dequotare 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*”, ai quali ultimi alcuni CAA, come la ricorrente, hanno pure esteso responsabilità datoriali.

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.

Più radicalmente 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 derivazione europolitano, di conseguenza, 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 necessarietà, 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.

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, come in epigrafe proposto, così provvede:

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

dichiara inammissibile il ricorso nella parte in cui ha ad oggetto il parere AGCM prot. n. 32038 del 10 aprile 2020;

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, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza secondo quanto disposto

dall'art. 25 del d.l. n. 137/2020, convertito in legge n.176/2020, con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Cicchese

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO