

Publicato il 12/05/2021

N. 05631/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00219/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 219 del 2021, proposto da  
COLLEGIO NAZIONALE DEGLI **AGROTECNICI** E DEGLI  
**AGROTECNICI** LAUREATI, in persona del legale rappresentante p.t., con  
domicilio digitale presso gli indirizzi di posta elettronica certificata, come  
risultanti dai registri di giustizia, degli avv. ti Domenico Tomassetti e Michele  
Guzzo che lo rappresentano e difendono nel presente giudizio;

*contro*

- MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, in persona del Ministro p.t., domiciliato  
in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello  
Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;
- AGEA – AGENZIA PER LE EROGAZIONI IN AGRICOLTURA, in  
persona del legale rappresentante p.t., domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n.  
12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che la rappresenta e  
difende nel presente giudizio;

- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del Ministro p.t., domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che ex lege lo rappresenta e difende nel presente giudizio;

- AUTORITA' PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI – AGCM, in persona del legale rappresentante p.t., domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso la Sede dell'Avvocatura Generale dello Stato che la rappresenta e difende nel presente giudizio;

*nei confronti*

FONDAZIONE E.N.P.A.I.A. – ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA PER GLI ADDETTI E GLI IMPIEGATI IN AGRICOLTURA – GESTIONE SEPARATA **AGROTECNICI**, in persona del legale rappresentante p.t., con domicilio digitale presso l'indirizzo di posta elettronica certificata, come risultante dai registri di giustizia, dell'avv. Mario Sanino che, unitamente all'avv. Carlo Celani, la rappresenta e difende nel presente giudizio;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

COMITATO UNITARIO PERMANENTE DEGLI ORDINI E COLLEGI PROFESSIONALI, in persona del legale rappresentante p.t., con domicilio digitale presso gli indirizzi di posta elettronica certificata, come risultanti dai registri di giustizia, degli avv. ti Giuseppe Colavitti e Francesco Saverio Bertolini che lo rappresentano e difendono nel presente giudizio;

*per l'annullamento*

dei seguenti atti:

- delibera del Direttore dell'AGEA n. 25 del 06/11/2020, avente ad oggetto l'“Approvazione della “Convenzione per gli anni 2020- 2021 tra l'Organismo pagatore Agea e i Centri di Assistenza Agricola”, 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”;

- atti connessi, tra cui la convenzione allegata alla delibera n. 25/2020 e il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 32038 del 10/04/2020;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli enti in epigrafe indicati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 aprile 2021 il dott. Michelangelo Francavilla;

Considerato che la pubblica udienza si è svolta, ai sensi degli artt. 25 d. l. n. 137/2020 e 4 d. l. n. 28/2020, attraverso videoconferenza con l'utilizzo della piattaforma “Microsoft Teams” come previsto dalla circolare n. 6305 del 13/03/2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso notificato in data 05/01/21 e depositato l'08/01/21 il Collegio Nazionale degli **agrotecnici** e degli **agrotecnici** laureati ha impugnato la delibera del Direttore dell'AGEA n. 25 del 06/11/2020, avente ad oggetto l'“Approvazione della “Convenzione per gli anni 2020- 2021 tra l'Organismo pagatore Agea e i Centri di Assistenza Agricola”, 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”, e gli atti connessi, tra cui la convenzione allegata alla delibera n. 25/2020 e il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 32038 del 10/04/2020.

Il Ministero dell'istruzione, l'Agea, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'AGCM, costituitisi in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso.

La Fondazione E.N.P.A.I.A. – Ente Nazionale di Previdenza per gli Addetti e gli Impiegati in Agricoltura – Gestione Separata **Agrotecnici**, costituitasi in giudizio con atto depositato il 02/02/21, ha concluso per l'accoglimento del gravame.

Con comparsa depositata il 05/02/21 il Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi professionali ha spiegato intervento ad adiuvandum.

Con ordinanza n. 733/21 del 09/02/21 il Tribunale ha preso atto della rinuncia di parte ricorrente alla domanda cautelare ed ha fissato, per la definizione del giudizio, la pubblica udienza del 27/04/21.

Alla pubblica udienza del 27/04/21 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

### DIRITTO

In via pregiudiziale il Tribunale ritiene di dovere dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'istruzione il quale si è costituito in giudizio senza essere intimato ed in assenza di alcun interesse, per altro non dedotto nella comparsa defensionale, in relazione alla vicenda oggetto di causa.

Il ricorso, poi, è inammissibile per difetto di legittimazione a ricorrere.

Il Collegio Nazionale degli **agrotecnici** e degli **agrotecnici** laureati impugna la delibera del Direttore dell'AGEA n. 25 del 06/11/2020, avente ad oggetto l'“Approvazione della “Convenzione per gli anni 2020- 2021 tra l'Organismo pagatore Agea e i Centri di Assistenza Agricola”, 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”, e gli atti connessi, tra cui la convenzione allegata alla delibera n. 25/2020 e il parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 32038 del 10/04/2020.

Con il gravato articolo 4 comma 3, lo schema di convenzione che regola i rapporti tra Agea ed i Centri di Assistenza Agricola – CAA, approvato con la delibera del Direttore dell'AGEA n. 25 del 06/11/2020, stabilisce 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”.

A fondamento della propria legittimazione, l'ente ricorrente espone che:

- il Collegio Nazionale degli **Agrotecnici** e degli **Agrotecnici** Laureati è l'“ente esponenziale” della categoria professionale degli **Agrotecnici** ed è titolare della legittimazione a difenderne i diritti e gli interessi;
- “la categoria professionale degli **Agrotecnici**, in ragione dei plurimi percorsi di studio che consentono l'accesso all'Albo e delle competenze professionali possedute, è in grado di svolgere numerose attività di servizi a favore delle aziende agricole”;
- “per tale ragione, molti **Agrotecnici** liberi professionisti hanno nel tempo istituito delle Associazioni professionali o deciso di servirsi di quelle esistenti al fine di utilizzare appieno tutte le potenzialità previste dal Decreto legislativo sui Centri Autorizzati dei Assistenza Agricola (CAA)”;
- la gravata previsione “determina evidentemente la totale esclusione degli **Agrotecnici** liberi professionisti dalla possibilità di prestare attività con o per i CAA ovvero essere titolari di sportello, così come avvenuto sino ad oggi”;
- infatti, “l'introduzione - ai fini del compimento delle operazioni nei sistemi informativi di AGEA - dell'obbligo del vincolo di dipendenza lavorativa, realizza una violazione della normativa menzionata in quanto, da un lato, preclude ai CAA ed ai liberi professionisti di collaborare per lo svolgimento delle attività di competenza dei CAA e, dall'altro, non consente l'istituzione ed il mantenimento delle associazioni di liberi professionisti, organizzate senza l'inserimento in organico di personale dipendente. Si osserva, al riguardo, che per i CAA dei

professionisti l'assunzione di dipendenti rappresenta un'ipotesi non percorribile perché li porrebbe, nella migliore delle ipotesi, del tutto al di fuori del mercato. Il “dipendente” di un CAA professionale è infatti il Professionista stesso, che trae da questa attività parte del suo reddito, sicché l'assunzione di un dipendente comporta:

a. l'impoverimento del professionista, che si vedrebbe privato del suo attuale reddito, utilizzato per pagare il dipendente;

b. il raddoppio delle tariffe dei servizi connessi all'attività del CAA, che porrebbe il CAA professionale totalmente fuori mercato (quello dei CAA è infatti, attualmente, un mercato concorrenziale, dove operano strutture sindacali/datoriali e strutture professionali)”;

- “è, quindi, evidente l'interesse attuale e concreto del Collegio ricorrente ad impugnare la Delibera del Direttore dell'AGEA n.25 del 6.11.2020 in quanto gravemente lesiva della categoria professionale di cui il Collegio è latore”,

- “a ciò si aggiunga, ancora, che il Collegio Nazionale ricorrente, in ogni caso, è titolare anche di un interesse “proprio” all'annullamento delle Delibera dell'AGEA, posto che la preclusione, che la delibera determina nei confronti degli **Agrotecnici** liberi professionisti, crea un danno di immagine e professionale alla categoria dal quale potrebbe derivare, altresì, un significativo calo delle iscrizioni all'Ordine professionale oltre a numerose cancellazioni dovute alla cessazione dell'attività, con negativi effetti sulla sostenibilità della relativa Cassa di previdenza professionale nonché sui saldi di finanza pubblica, il cui andamento si riflette sul rispetto del Trattato di Maastricht”.

Così individuati gli interessi posti a fondamento del gravame, il Tribunale ritiene che l'ente ricorrente sia privo di legittimazione a ricorrere.

Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 9/14):

- “l'azione di annullamento davanti al giudice amministrativo è soggetta - sulla falsariga del processo civile - a tre condizioni fondamentali che, valutate in

astratto con riferimento alla causa petendi della domanda e non secundum eventum litis, devono sussistere al momento della proposizione della domanda e permanere fino al momento della decisione; tali condizioni sono: I) il c.d. titolo o possibilità giuridica dell'azione - cioè la situazione giuridica soggettiva qualificata in astratto da una norma, ovvero, come altri dice, la legittimazione a ricorrere discendente dalla speciale posizione qualificata del soggetto che lo distingue dal quisque de populo rispetto all'esercizio del potere amministrativo -; II) l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. (o interesse al ricorso, nel linguaggio corrente del processo amministrativo); III) la legitimatio ad causam (o legittimazione attiva/passiva, discendente dall'affermazione di colui che agisce/resiste in giudizio di essere titolare del rapporto controverso dal lato attivo o passivo)”;

- in particolare, la legittimazione a ricorrere “deve essere correlata ad una situazione differenziata e dunque meritevole di tutela” (punto 8.1 della motivazione).

La “differenziazione” di cui parla l’Adunanza Plenaria va individuata sulla base della disciplina normativa avente ad oggetto la situazione giuridica soggettiva di cui l’ente ricorrente deduce di essere titolare; pertanto, ai fini del riscontro della legittimazione a ricorrere assume valenza dirimente l’esame del dato normativo.

In quest’ottica, gli atti impugnati sono stati emessi in attuazione dell’art. 6 d. lgs. n. 74/18 secondo cui, per quanto d’interesse ai fini del presente giudizio:

“1. 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 e sulla base di specifico mandato scritto, le seguenti attività:

- a) tenere ed eventualmente conservare le scritture contabili;
- b) costituire ed aggiornare il fascicolo aziendale di cui alle vigenti disposizioni, in formato elettronico, acquisendo la documentazione a tal fine necessaria, previa verifica della relativa regolarità formale anche sulla base delle procedure operative stabilite nelle convenzioni;
- c) assistere gli utenti nella elaborazione e nell'inoltro delle dichiarazioni di coltivazione e di produzione, avvalendosi delle procedure rese disponibili dalle amministrazioni interessate, nonché nell'elaborazione e nell'inoltro di istanze e dichiarazioni riferite ai procedimenti amministrativi di interesse per la loro attività agricola;
- d) assistere gli utenti nell'elaborazione delle domande di ammissione a benefici comunitari, nazionali e regionali e provvedere al relativo inoltro avvalendosi delle procedure rese disponibili dal sistema informativo dell'organismo pagatore e previa verifica della regolarità formale delle medesime domande;
- e) interrogare nell'interesse degli utenti le banche dati del SIAN ai fini della consultazione dello stato di ciascuna pratica relativa ai medesimi.

...

2. I CAA, fatte salve le attività che la legge riserva ai professionisti abilitati, accertano ed attestano, previo mandato dei propri utenti e compatibilmente con l'esercizio delle competenze ad essi assegnate dalla legge, fatti o circostanze di ordine tecnico concernenti situazioni o dati certi relativi all'esercizio dell'attività di impresa.

3. 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).

4. Per le attività di cui al presente articolo, i CAA hanno la responsabilità della identificazione del produttore e dell'accertamento del titolo di conduzione dell'azienda, della corretta immissione dei dati, del rispetto per quanto di competenza delle disposizioni della normativa dell'Unione europea applicabile, nonché la facoltà di accedere alle banche dati del SIAN, secondo le modalità previste a tale scopo. Il trattamento dei dati relativi ai propri utenti che abbiano rilasciato delega espressa in tal senso avviene nel rispetto della normativa nazionale e dell'Unione europea in materia di protezione dei dati personali.

...

6. 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”.

Dalla disciplina in esame emerge, quindi, che:

- i CAA sono istituiti, per l'esercizio di attività di assistenza alle imprese agricole, di pertinenza di Agea (ex art. 6 comma 1 d. lgs. n. 74/18 la convenzione è meramente facoltativa), 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;

- con apposita convenzione (il cui articolo 4 comma 3 è oggi oggetto d'impugnativa) Agea può delegare ai CAA l'espletamento di alcune delle attività di sua pertinenza.

L'art. 6 d. lgs. n. 74/18, pertanto, per la parte rilevante ai fini della decisione della causa (non è, infatti, in contestazione il potere delle associazioni di professionisti di costituire CAA), disciplina esclusivamente il rapporto tra Agea e CAA il quale ultimo è l'unico soggetto, avente propria personalità giuridica (trattasi di società di capitali) distinta da quella dei soci, legittimato ad intrattenere rapporti con Agea; ed, infatti, la convenzione, prevista dall'articolo 6 commi 1 e 6 d. lgs. n. 74/18 per l'espletamento delle attività autorizzate, è stipulata tra Agea ed i CAA.

Ne consegue che, ai fini dell'esercizio delle funzioni trasferite, le associazioni di liberi professionisti non sono dalla norma prese in alcun modo in considerazione ed, infatti, ad esse non è riconosciuta la titolarità di posizioni giuridiche soggettive autonome anche perché le prescrizioni normative in punto di esercizio delle attività riguardano esclusivamente i CAA (articolo 6 commi 3 e 6 d. lgs. n. 74/18).

La logica conseguenza di ciò è che la gravata disposizione, ovvero l'articolo 4.3 della convenzione, prevede a carico dei soli CAA, unici soggetti che interloquiscono formalmente con Agea, l'obbligo di operare nei sistemi informativi dell'Organismo pagatore solamente attraverso dipendenti.

Pertanto, la disposizione impugnata non comporta alcun pregiudizio giuridicamente rilevante alla categoria degli agronomi la cui originaria operatività non è giuridicamente conformata o preclusa in alcun modo dall'obbligo introdotto da Agea.

Ed, infatti, nulla vieta ai CAA costituiti da associazioni di liberi professionisti di operare attraverso dipendenti o agli agronomi di accedere, in qualità di

dipendenti, ai sistemi informativi di Agea.

Ciò è confermato dallo stesso Collegio ricorrente il quale nel gravame rappresenta che “per i CAA dei professionisti l’assunzione di dipendenti rappresenta un’ipotesi non percorribile perché li porrebbe, nella migliore delle ipotesi, del tutto al di fuori del mercato” (pag. 12 dell’atto introduttivo).

Il pregiudizio prospettato, infatti, è un mero pregiudizio di fatto e solo indirettamente riconducibile agli atti impugnati, in quanto derivante non già dall’impossibilità giuridica per i Caa dei professionisti di assumere dipendenti ma dalla mera antieconomicità di tale opzione organizzativa, di talchè lo stesso non è rilevante ai fini del riscontro della legittimazione a ricorrere del Collegio.

Quanto fin qui evidenziato vale anche per l’interesse “proprio” invocato dall’ente ricorrente e correlato al “danno di immagine e professionale alla categoria dal quale potrebbe derivare, altresì, un significativo calo delle iscrizioni all’Ordine professionale oltre a numerose cancellazioni dovute alla cessazione dell’attività, con negativi effetti sulla sostenibilità della relativa Cassa di previdenza professionale” (pag. 3 dell’atto introduttivo).

Ed, infatti, la disposizione impugnata si limita a regolare un profilo organizzativo dei CAA e non concerne in alcun modo la condizione giuridica delle associazioni professionali che fanno parte dei CAA stessi che, pertanto, non subiscono alcun pregiudizio diretto dalla stessa laddove il calo professionale delle iscrizioni e gli effetti negativi sulla cassa di previdenza costituiscono anch’essi meri effetti di fatto ed indiretti degli atti impugnati (ed, infatti, la stessa parte ricorrente parla espressamente di problematiche “organizzative”: pagg. 20 e 29 dell’atto introduttivo).

Da quanto esposto emerge che il pregiudizio posto dal Collegio a fondamento del gravame non è conseguenza diretta ed attuale della disposizione impugnata ma ne è solo un effetto indiretto e di fatto e, come tale, non assume giuridica rilevanza ai fini della legittimazione a ricorrere del Collegio Nazionale.

Per esigenza di completezza va rilevato che il precedente, richiamato nella memoria depositata il 26/03/21 dall'ente ricorrente a fondamento della propria legittimazione (Cons. Stato n. 4186/2020), non è pertinente rispetto alla presente fattispecie in quanto concerne un'ipotesi di intervento (per il quale è stato ritenuto sufficiente un mero interesse "indiretto": punto 3.1 della motivazione della sentenza n. 4186/2020) e non già di impugnazione in via principale.

Per questi motivi il ricorso è inammissibile; tale inammissibilità è stata eccepita dalla difesa erariale nella memoria depositata il 05/02/21 il che rende superfluo l'avviso ex art. 73 c.p.a..

La novità della normativa applicabile alla fattispecie giustifica la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definendo il giudizio, così provvede:

- 1) dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'istruzione;
- 2) dichiara l'inammissibilità del ricorso;
- 3) dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

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 comma 2 d. l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Roberta Cicchese, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Michelangelo Francavilla**

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

## IL SEGRETARIO