



**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 388 del 2021, proposto da Unicaa S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Linzola, Luisella Savoldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Agea - Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, 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 Caa degli Agricoltori non costituito in giudizio;

***e con l'intervento di***

ad adiuvandum:

Epap - Ente di Assistenza e Previdenza Pluricategoriale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Piergiuseppe

Venturella, Francesco Verrastro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Piergiuseppe Venturella in Roma, via San Sebastianello n. 9;

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;

*per l'annullamento, previa sospensione degli effetti, della deliberazione del direttore dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura n. 25 del 6.11.2020 di approvazione della convenzione per gli anni 2020/2021 tra l'organismo pagatore e i centri di assistenza agricola ed in particolare la previsione dell'articolo 4, commi 2, 3 e 4, della convenzione approvata con la deliberazione direttoriale e per la declaratoria di nullità e/o inefficacia dell'articolo 4, commi 2, 3 e 4, della convenzione sottoscritta, previa attivazione del giudizio di costituzionalità in via incidentale dell'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 74/2018 per violazione dell'articolo 76 Cost.*

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;

Visti tutti gli atti della causa;

Considerato che l'udienza è soggetta alla disciplina dell'art. 25 del D.L. n.137 del 28.10.2020, e si svolge attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto dalla circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Unicaa S.r.l. – autorizzata come Centro di assistenza agricola/CAA dalla Regione Lombardia – ha impugnato 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, della Convenzione impone ai CAA di avere una determinata consistenza di personale dipendente.

La norma contestata, in particolare, disciplina i requisiti di capacità operativa dei CAA e così dispone: “*Al fine di innalzare il livello di sicurezza nella gestione del SIAN [Sistema informativo agricolo nazionale] 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*”.

A riguardo la ricorrente, premessi brevi richiami alle proprie modalità operative, agli snodi procedurali che hanno preceduto l’adozione della delibera gravata e alla normativa applicabile ai Centri di assistenza agricola, ha formulato in via gradata i seguenti motivi di doglianza:

*I) Incompetenza ed erronea interpretazione ed applicazione dell'articolo 6 del decreto legislativo 74 del 2018.*

In sintesi, secondo la ricorrente spetta soltanto al Ministero d'intesa con la conferenza Stato-Regioni – ai sensi dell'art. 6, comma 3, seconda proposizione, del decreto legislativo 74/2018 – il potere di individuazione dei requisiti di garanzia e funzionamento dei CAA. Il Ministero ha invero assunto, in data 27.3.2008, il relativo decreto (che l'articolo 20, comma 4, del D. lg.vo 74/2018 ha espressamente mantenuto in vigore), che, all'articolo 7, comma 1, stabilisce che i CAA, e le società di cui si avvale, per l'esercizio delle proprie attività devono operare attraverso “dipendenti e collaboratori”; di conseguenza, la disposizione della convenzione, oggi gravata, secondo cui sono imposte ai CAA determinate percentuali di assunzione di dipendenti, è stata adottata senza che AGEA ne avesse il potere.

*II) Illegittimità per violazione dell'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 74/2018.*

La ricorrente ha denunciato che nel corso del procedimento finalizzato alla adozione dello schema non è stato sentito l'organismo di coordinamento che ha le funzioni stabilite dall'art. 3 del decreto legislativo 74/2018, come invece previsto dalla norma citata nella rubrica del motivo.

*III) Illegittimità per violazione dell'articolo 3 della legge 241/90 per difetto di motivazione - incompetenza.*

A riguardo la ricorrente ha innanzitutto lamentato che, sotto il profilo formale, AGEA non avrebbe esplicitato nella deliberazione impugnata le motivazioni per le quali ha previsto i requisiti assunzionali di cui si discute, che apparirebbero rientrare nelle previsioni di cui all'art. 6, comma 6, del decreto legislativo 74/2018 (secondo cui gli organismi pagatori, e dunque Agea, possono definire per i CAA “ulteriori requisiti inerenti alla consistenza numerica, alla competenza ed onorabilità del personale dipendente...”), sebbene nei considerando della

deliberazione Agea stessa abbia affermato che la definizione degli ulteriori requisiti è ancora in corso. L'Agenzia si sarebbe infatti limitata a richiamare norme di carattere generale sui principi che regolano l'attività amministrativa nonché il parere reso in materia dall'Antitrust per escludere profili di contrasto con le regole della concorrenza. Sotto il profilo sostanziale la ricorrente ha contestato che con l'assunzione del personale imposta con l'articolo 4, comma 3, della convenzione si possano coniugare ed assicurare gli obiettivi e le regole previste dalle norme di legge e quelle ministeriali, restando inspiegato perché un collaboratore professionista non potrebbe assicurare gli stessi obiettivi e lo stesso rispetto delle regole.

*IV) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo della evidente irragionevolezza e disparità di trattamento, nonché della inosservanza dei principi di cui all'articolo 1 della legge 241/90 – incompetenza e violazione dell'articolo 1 del decreto legislativo 74/2018.*

I provvedimenti gravati opererebbero una insostenibile ed illegittima situazione di divario, disparità di trattamento giuridico, economico ed operativo, tra i CAA a seconda della regione nella quale operano, posto che Agea opera come organismo pagatore soltanto in 13 regioni e pertanto la convenzione contestata è diretta solo ai CAA che operano in quelle regioni. Pertanto Agea ha agito come se fosse l'Autorità normativa, senza però seguire il procedimento previsto per l'emanazione di atti di carattere generale e disciplinare su tutto il territorio italiano le stesse attività con le medesime norme.

*V) Illegittimità per violazione dell'articolo 1 della legge 689/81 – disparità di trattamento ingiustificata ed oggettivamente intollerabile.*

La convenzione comporterebbe una sanzione gravissima (che consiste, gradualmente, nella riduzione dei compensi e nella disabilitazione delle chiavi di accesso al SIAN) in difetto di previsione normativa.

*VI) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo della manifesta irragionevolezza, della contraddittorietà, della perplessità, dello sviamento di*

*potere.*

La necessità di assunzione del personale operativo che può accedere al SIAN sarebbe irragionevole e del tutto ultronea, stante l'irrilevanza della qualifica di libero professionista, collaboratore o dipendente ai fini di sicurezza e di qualità nella gestione del SIAN, richiamati nella deliberazione gravata, peraltro già assicurati dalle altre norme relative ad un adeguato numero di operatori, alla possibilità di accesso di ciascun operatore ai servizi per conto di un unico CAA, all'esperienza professionale del responsabile di sede e degli operatori di supporto. Pertanto, l'imposizione della assunzione degli operatori (cioè della scelta del rapporto di lavoro) costituirebbe un'indebita ed illegittima ingerenza dell'organismo pagatore nelle decisioni interne ed organizzative del CAA, oltre che lesiva delle categorie professionali e dei relativi Ordini.

*VII) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di proporzione della evidente irragionevolezza.*

La convenzione imporrebbe obblighi sproporzionati, prevedendo misure drastiche e pervasive (quale l'assunzione di dipendenti) secondo una scansione temporale peraltro ridotta (in quanto da completarsi entro il 30 settembre 2021), anche tenuto conto della breve durata della convenzione.

*VIII) Illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 6, del decreto legislativo 74/2018 per violazione dell'articolo 76 Cost..*

Infine, la norma in rubrica sarebbe incostituzionale ove si prevedesse di attribuire agli organismi pagatori il potere di stabilire requisiti sostanziali che devono possedere i CAA e di fissare sanzioni gravissime tramite convenzione, in quanto l'articolo 15, comma 2, della legge di delega non ha previsto il potere governativo di introdurre l'ulteriore il potere (cioè una delega della delega) in favore degli organismi pagatori di regolare i rapporti instaurati dai CAA con gli operatori di cui si avvalgono.

L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura e il Ministero delle politiche agricole,

alimentari e forestali, costituiti in giudizio, hanno eccepito, in via preliminare, il difetto di legittimazione passiva del Ministero intimato, concludendo per l'infondatezza nel merito del ricorso.

Il Centro assistenza agricola CAA degli AGRICOLTORI non si è costituito 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 9 febbraio 2021 la ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare.

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

## DIRITTO

Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione in rito formulata dalla difesa erariale sulla carenza di legittimazione passiva del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

L'eccezione è fondata, essendo il provvedimento gravato riferibile solo ad AGEA.

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.

Per il resto 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 le doglianze relative all'eccesso di potere per irragionevolezza, sviamento e sproporzione, nonché per difetto di motivazione sostanziale, le cui argomentazioni si rilevano principalmente spese sotto il terzo, il sesto e il settimo 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 una misura ultronea e sproporzionata, 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 che con riferimento alle specifiche professionalità operanti all'interno dei CAA, l'ordinamento richiede per i professionisti collaboratori specifici requisiti (non previsti per i lavoratori subordinati). 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, risulta, come denunciato, effettivamente irragionevole e perplesso rispetto alla finalità di consentire un processo di efficientamento dei CAA e, per il tramite di questi, di AGEA stessa.

Peraltro, 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), senza pervenire alla più radicale misura prescelta, che è oggettivamente ultronea e irragionevole, come denunciato nei mezzi richiamati (traducibili sotto questo profilo nella violazione del principio di proporzionalità di derivazione comunitaria).

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 presenti 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 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.

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:

- a) dichiara il difetto di legittimazione passiva del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- b) 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;
- c) 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

Achille Sinatra, Consigliere

Francesca Mariani, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Mariani**

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

**IL SEGRETARIO**