

Publicato il 28/03/2022

**N. 02272/2022REG.PROV.COLL.**

**N. 05978/2021 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5978 del 2021, proposto da Agea - Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***contro***

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 dall'avvocato Fabio Orefice, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Mollo in Roma, via Carlo Mirabello 36;

***nei confronti***

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Centro Assistenza Agricola Liberi Agricoltori S.r.l., non costituiti in giudizio;

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

ad opponendum:  
Fondazione Enpaia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Celani, Mario Sanino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mario Sanino in Roma, viale Parioli, 180;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 06940/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Centro di Assistenza Agricola "Centro Autorizzato Nazionale Assistenza Produttori Agricoli" S.r.l. (C.A.A. C.A.N.A.P.A.);

Visto l'atto di intervento in giudizio della Fondazione Enpaia;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Viste le difese delle parti come da verbale di udienza ;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1 - Il centro di assistenza agricola meglio individuato in epigrafe impugnava innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio la deliberazione n. 25 del 06.11.2020 del Direttore di AGEA, avente ad oggetto l'approvazione della nuova convenzione ex art. 6, co. 1 e 6, D. Lgs. 74/2018, per gli anni 2020-2021, tra la medesima Agenzia e i Centri di Assistenza Agricola oltre ad ogni atto connesso,

tra cui il parere dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato n. 32038 del 10.04.2020.

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

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

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

5 - A seguito di rinuncia all'istanza cautelare da parte del ricorrente (come da dichiarazione resa nella camera di consiglio), il TAR per il Lazio rinviava la causa all'udienza di discussione, all'esito della quale, con la sentenza impugnata, dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero e l'inammissibilità dell'impugnazione del parere dell'Autorità Garante, accoglieva il ricorso, ritenendo la previsione in esame viziata per difetto di proporzionalità ed eccesso di potere per illogicità manifesta, con assorbimento degli ulteriori motivi di ricorso.

6 - L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura proponeva appello avverso la predetta sentenza argomentandone l'erroneità, considerata la regolarità del

procedimento di approvazione e l'assenza di qualsivoglia conflitto di interessi del Direttore di AGEA, nonché la conformità dello schema di convenzione alla normativa di settore e l'adeguata motivazione della scelta effettuata, riguardante attività pubbliche delegate, aventi ad oggetto la gestione di una banca dati di interesse nazionale – il SIAN – a mezzo della quale è operata la gestione di tutti i contributi comunitari all'agricoltura, in coerenza con l'obiettivo d'interesse pubblico perseguito, così come rilevato anche dal conforme parere dell'AGCM. A tal fine deduceva i seguenti motivi d'appello:

6.1 - *“eccesso di potere giurisdizionale – violazione del perimetro cognitivo della giurisdizione di legittimità”*, in quanto le statuizioni del TAR sarebbero volte a proporre soluzioni alternative all'esercizio della funzione pubblica regolata dall'Amministrazione, peraltro in termini assolutamente generici e, già per ciò solo, anche inidonei a fungere da *tertium comparationis* in un giudizio di proporzionalità e ragionevolezza;

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

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

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

delle reali necessità di tutela delle prerogative e responsabilità dell'Organismo Pagatore delegante;

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

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

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

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

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

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

9 – L’appello è fondato.

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

10 - Un tale modulo organizzativo risulta ancor più idoneo a garantire l’ulteriore esigenza, non considerata dal TAR ma altrettanto rilevante per il soggetto

delegante di tutela delle prerogative e responsabilità dell'Organismo Pagatore delegante, unico responsabile della gestione dei fondi comunitari in base all'art. 7 Reg. 1306/2014 e all'Allegato I, lett. c., Reg. 907/2017 anche in caso di delega, e quindi di tutela dell'interesse pubblico generale alla regolarità, trasparenza e legalità nella gestione degli aiuti finanziari dell'Unione Europea in agricoltura, gestiti proprio a mezzo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale.

11 - Anche sotto tale profilo, dunque, la richiesta che le operazioni di rilievo finanziario attraverso il sistema informatico per conto di AGEA siano svolte dal personale dipendente del soggetto delegato non appare sproporzionata o incongruamente afflittiva sul piano degli oneri economici, dovendo l'autonomia organizzativa del delegato (che ha solo la forma ex lege di S.p.A. ma in questo caso svolge, in realtà, attività pubblicistiche delegate) essere conformata alla natura pubblicistica delle predette funzioni e alle conseguenti esigenze di garanzia circa la unicità ed univocità della "linea di comando" e quindi di responsabilità, cui ricondurre lo svolgimento di ciascuna operazione finanziaria, restando il soggetto libero di scegliere ogni altro modulo organizzativo per lo svolgimento di attività diverse nell'ambito della sua riconosciuta generale funzione di assistenza alle aziende agricole, ed anche di rinunciare alla delega ove il suo svolgimento alle condizioni previste sia ritenuto non remunerativo.

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

13 - L'appello deve essere pertanto accolto. Per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza deve essere conseguentemente respinto il ricorso di primo grado. La

complessità e non univocità della fattispecie giustifica tuttavia la compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

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

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

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

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

Michele Corradino, Presidente

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Solveig Cogliani, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

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

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

IL SEGRETARIO