



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 7898 del 2021, proposto dal Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Guzzo, Domenico Tomassetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Istruzione, non costituito in giudizio;

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

nei confronti

Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Colavitti, Francesco Saverio Bertolini, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Colavitti in Roma, via Cesare Ferrero di Cambiano 82;

Fondazione Enpaia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso 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. 05631/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato e di Agea - Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura, nonché del Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali e della Fondazione Enpaia;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Viste le memorie delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Il *Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati* appella la sentenza della Sez. II Ter del T.A.R. del Lazio n.737/2019, pubblicata in data 12.5.2021, con la quale è stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso n.219/2021, proposto al fine di ottenere la declaratoria di nullità o l'annullamento della delibera del Direttore dell'AGEA avente ad oggetto "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", unitamente a tutti gli atti comunque connessi.

2 – In particolare il medesimo Collegio Nazionale, premesso che l'Unione Europea sostiene la produzione agricola dei Paesi della Comunità attraverso l'erogazione ai produttori, di aiuti, contributi e premi finanziati dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) e gestiti dagli Stati Membri attraverso gli Organismi Pagatori, istituiti ai sensi del Reg. (CE) n. 885/2006 (Art. 18), e che il Regolamento delegato (UE) n.907/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014 definisce - tra l'altro - le condizioni per il riconoscimento degli Organismi Pagatori negli stati membri e le modalità di delega di funzioni ad altri organismi, ex art.3 del Reg. (UE) n.1306/2014, narra che l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura – AGEA - Organismo nazionale pagatore degli importi erogati a detto titolo, titolare della competenza per l'erogazione di aiuti, contributi, premi ed interventi comunitari - può essere coadiuvata dai Centri di Assistenza Agricola ("CAA").

2.1 – I predetti centri, ai sensi dell'art.3 bis del d.lgs.n.165/1999, *“sono istituiti, per l'esercizio dell'attività di assistenza agli agricoltori, 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”*. Il decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali 27 marzo 2008 inoltre prevede i loro requisiti, disponendo che deve *“essere garantita la presenza di un numero di dipendenti o collaboratori tale da assicurare la correttezza dei rapporti con gli organismi pagatori e con le altre pubbliche amministrazioni. 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.”

2.2 – Tale disposizione, narra ancora il Collegio Nazionale appellante, è stata successivamente abrogata dall’art.21 comma 1, lett.a), del D.lgs. n.74/2018, che, all’art.6, ha a sua volta innovato la disciplina applicabile ai CAA disponendo 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”*.

2.3 – Pertanto, conclude il predetto Collegio Nazionale, *“I CAA rappresentano, quindi, lo strumento attraverso il quale AGEA e gli Organismi Pagatori Regionali assicurano il costante rapporto con i produttori ed una migliore e più diretta assistenza agli stessi, il tutto secondo un rapporto di più diretta prossimità e ai fini della corretta predisposizione delle domande di aiuto e successiva gestione del relativo procedimento.”*

2.4 – In tale ambito, Nel 2020 è stato quindi proposto da AGEA lo “Schema di Convenzione 2020” nel quale veniva inserito all’art.4 (recante “I requisiti di capacità operativa”) comma 3, la seguente disposizione: *“Entro il 30 settembre 2020 tutti gli operatori titolari abilitati ad accedere ed operare nei sistemi informativi dell’Organismo pagatore devono essere IE, nelle Regioni interessate, con i rispettivi Organismi Pagatori Regionali lavoratori dipendenti del CAA o delle società con esso convenzionate. L’accesso degli stessi ai sistemi informativi deve essere effettuato esclusivamente tramite SPID.”*

2.5 - Il Collegio appellante, ritenendo tale clausola illegittima, irragionevole e gravemente lesiva della concorrenza nella prestazione dei servizi professionali nel settore agricolo, ha inviato ad AGEA, in date successive, due note evidenziando le criticità riscontrate. AGEA ha quindi chiesto, ai sensi dell’art.22 della l.287/1990,

l'avviso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che con parere n.32038 del 10.4.2020 ha riferito di non aver riscontrato particolari criticità concorrenziali.

2.6 – Le due Organizzazioni di rappresentanza dei 26 Ordini e Collegi italiani (il CUP-Comitato Unitario Professioni e la RTP-Rete Professioni Tecniche), il 5 maggio 2020 hanno quindi rappresentato al Ministro dell'Agricoltura - che esercita l'attività di vigilanza su AGEA - la loro viva preoccupazione, raccolta in ambienti politici e parlamentari mediante la presentazione di atti di sindacato ispettivo.

2.7 - In data 15 maggio 2020, si è svolto, narra ancora il Collegio appellante, una videoconferenza con AGEA, il Collegio ricorrente, quello dei Periti agrari e l'Ordine degli Agronomi. Ne seguiva una proposta congiunte dei tre organismi che, però, secondo il Collegio appellante, non otteneva risposta.

2.8 – Infine, con propria deliberazione n.25 del 6.11.2020, il Direttore dell'AGEA ha adottato lo schema di Convenzione 2020- 2021, nella quale veniva mantenuta la disposizione di cui all'art.4, comma 3, nel testo così modificato: *“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.”*

3 – Il Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati ha proposto avverso la predetta clausola ricorso al TAR, che con l'appellata sentenza lo ha però dichiarato inammissibile. In particolare il Giudice di prime cure, dopo aver dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Istruzione, è passato alla disamina della posizione processuale del Collegio ricorrente in primo grado, concludendo per il suo difetto di legittimazione a ricorrere, non risultando titolare di alcuna situazione differenziata, e dunque meritevole di tutela, incisa dall'atto impugnato, e giungendo pertanto alla statuizione di inammissibilità del

ricorso introduttivo

4 - Il medesimo Collegio Nazionale, ritenuta l'erroneità della predetta statuizione, propone quindi appello deducendo per i seguenti motivi: *“Error in iudicando in relazione alla declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo per difetto di legittimazione a ricorrere in capo al Collegio Nazionale degli Agrotecnici e degli Agrotecnici Laureati”*.

4.1 - Per l'affetto devolutivo, ripropone altresì i plurimi motivi del ricorso di primo grado non esaminati dal Giudice di prime cure, evidenziando peraltro che identiche censure sono state accolte dal medesimo TAR nei ricorsi proposti dai singoli CAA, con sentenze che vengono all'esame del Collegio nella medesima pubblica udienza.

4.2 – Appare peraltro necessario esaminare, preliminarmente, i motivi d'appello riferiti alla legittimazione processuale, in quanto il loro accoglimento è necessariamente propedeutico rispetto alla possibilità di esame, da parte del giudice dell'appello, delle censure di merito dedotte in primo grado.

5 -In particolare, il TAR avrebbe errato nel sostenere che la clausola convenzionale in questione determinerebbe una lesione solo indiretta degli interessi dell'appellante in quanto, al contrario, la disposizione contestata avrebbe l'effetto di incidere direttamente su tutti gli interessi collettivi degli agronomi liberi professionisti, di cui anche il Collegio è latore a livello nazionale. L'appellante riferisce, inoltre, di essere titolare di un “interesse proprio” a ricorrere poiché la convenzione, che mira ad escludere dall'accesso al SIAN chi non ha la qualifica di lavoratore dipendente, creerebbe per la sua categoria un danno all'immagine dal quale potrebbe derivare, altresì, un significativo calo delle iscrizioni all'Ordine professionale, con effetti negativi sulla sostenibilità della relativa Cassa di previdenza professionale, nonché sui saldi di finanza pubblica.

5.1 - Premessa la propria legittimazione rappresentando i professionisti potenzialmente pregiudicati dalle previsioni impugnate, ai fini dell'accertamento del proprio interesse ad agire, il Collegio espone, in particolare, che la preclusione

che la delibera impugnata determina nei confronti degli Agrotecnici liberi professionisti avrà, tra gli immediati effetti, quello di 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.

5.2 - Peraltro, oltre all'Albo degli Agrotecnici e degli Agrotecnici laureati, sarebbero identicamente interessati dai negativi effetti della nuova Convenzione AGEA quelli degli Agronomi e Forestali e dei Periti agrari. Queste tre categorie hanno tutte una propria Cassa di previdenza, alimentata con i versamenti dei rispettivi professionisti e le tre Gestioni previdenziali - costituite nel 1986 a seguito della riforma previdenziale di cui alla legge n. 335/95- avrebbero sinora dato un positivo contributo ai saldi di finanza pubblica dell'Italia, presentando costanti risultati positivi con bilanci in attivo. Al contrario, la nuova Convenzione Agea comporterebbe, si afferma, la chiusura dell'attività per almeno 2.500-3.000 liberi professionisti iscritti nei tre Albi, che così si cancellerebbero anche dalle rispettive Casse di previdenza, e considerate le attuali dimensioni delle tre Gestioni previdenziali, una simile fuoriuscita vanificherebbe i predetti positivi risultati.

5.3 - Sotto altro profilo, il Collegio Nazionale appellante rappresenta che 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. 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.

6 – Sono intervenute *ad adiuvandum* del ricorrente la Fondazione E.N.P.A.I.A. – Ente Nazionale di Previdenza per gli Addetti e gli Impiegati in Agricoltura – Gestione Separata Agrotecnici ed il Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi professionali. L'AGEA, costituitasi in giudizio, argomenta ampiamente l'esattezza della sentenza appellata, e comunque l'infondatezza nel merito del ricorso di primo grado, ed eccepisce inoltre l'eccessiva lunghezza del ricorso in appello, che per tale ragione non potrebbe essere considerato dal Collegio nella sua parte eccedente i prescritti limiti dimensionali.

7 – Tale ultimo punto può, peraltro, non essere deciso dal Collegio, al pari delle censure di merito di primo grado dell'appellante, considerata la necessità di dichiarare, a conferma della sentenza del TAR, l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione dell'Associazione, dato che l'impugnata delibera non esclude i professionisti rappresentati dall'associazione né dalla composizione, né dalle attività proprie dei CAA, limitandosi invece a richiedere l'adozione di un particolare modulo organizzativo da parte del concessionario delegato, che per legge può essere solo un CAA e non un singolo professionista, esclusivamente riferito alla sua attività di gestione del sistema informatico di AGEA, senza affatto precludere la partecipazione dei professionisti al capitale così come alle rimanenti attività del CAA.

7.1 – Infatti, così come rilevato da AGEA, l'oggetto della convenzione impugnata (e, quindi, del giudizio), va individuato non nelle competenze dei liberi professionisti, quanto piuttosto nei requisiti che i Centri di Assistenza Agricola devono rispettare nell'esercizio delle funzioni pubbliche che AGEA ha delegato loro, regolando una relazione intercorrente tra organismi del tutto diversi rispetto

alla struttura dell'appellante, quali l'AGEA ed i CAA.

7.2 – In particolare, secondo l' art. 6 del d.lgs. 74/2018, sono unicamente i CAA (e non i liberi professionisti che eventualmente possono farne parte) ad interfacciarsi con AGEA e con gli altri Organismi Pagatori per quanto concerne le funzioni pubbliche delegabili in base alla medesima disposizione. 27.

7.3 - Di conseguenza, l'art. 4 comma 3 della delibera del Direttore dell'AGEA n. 25 del 06/11/2020 che limita l'accesso al SIAN ai soli dipendenti dei C.A.A. non riguarda direttamente né la categoria degli agronomi liberi professionisti, né qualunque altro lavoratore o libero professionista, limitandosi ad introdurre solo un particolare vincolo organizzativo dei CAA, peraltro limitato allo svolgimento solo di talune funzioni pubbliche, che non rientrano ordinariamente nelle attribuzioni dei liberi professionisti rappresentati dall'appellante, delegate ad un soggetto privato (il CAA) che comunque, per espressa previsione di legge, può anche essere costituito da agronomi liberi professionisti, che possono anche prestare ogni attività diversa dalla specifica funzione pubblica delegata in esame.

8 - I liberi professionisti (ivi inclusi quelli rappresentati dall'appellante) non possono, quindi, ritenersi titolari di un interesse qualificato e tutelato a poter svolgere un'attività di diritto pubblico che l'AGEA è libera di delegare o meno, e che in tal caso è riservata dalla legge (che qui non è in discussione) a particolari società di capitale, i CAA, con conseguente esclusione della possibilità di attribuzione diretta ai professionisti, che sono invece titolati a costituire i CAA ed a partecipare al loro capitale.

8.1 – Anche il denunciato “pregiudizio proprio” all'immagine e agli interessi del Collegio, oltre ad essere del tutto ipotetico ed indimostrato, avrebbe, in ogni caso, natura indiretta, eventuale e di mero fatto, non essendo comunque né escludente né necessaria l'iscrizione ad alcun ordine professionale ai fini della collaborazione con un CAA.

8.2 – Quanto, poi, al dedotto pregiudizio derivante dalla anti-economicità, per i CAA composti da liberi professionisti, di dover assumere ulteriori soggetti

dipendenti, è evidente la riconducibilità dell'affermato danno, ove sussistente, al singolo CAA. e non anche ai liberi professionisti facenti parte del medesimo CAA, i quali oltretutto si porrebbero in posizione di evidente vantaggio competitivo e, quindi, di conflitto di interesse, con tutti i liberi professionisti appartenenti alla categoria e rappresentati dall'appellante ma non facenti parte di alcun CAA.

9 – Per le considerazioni espresse, l'appello deve essere respinto. Sussistono tuttavia motivate ragioni, considerata la complessità e non univocità della fattispecie controversa, per compensare fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

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

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento di qualsiasi dato idoneo ad identificare l'appellante.

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

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.