



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 8149 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, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

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 eletto presso lo studio Piergiuseppe Venturella in Roma, via Principessa Clotilde 7;

nei confronti

Centro di Assistenza Agricola Caa degli Agricoltori, Ministero delle Politiche

Agricole, Alimentari e Forestali, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Associazione Uniagronomi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Silverio Vitali, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 6853 del 2021, proposto da

Agea - Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Centro Assistenza Agricola Caa, non costituito in giudizio;

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;

Epap - Ente di Assistenza e Previdenza Pluricategoriale, rappresentato e difeso dagli avvocati Piergiuseppe Venturella, Francesco Verrastro, con domicilio eletto presso lo studio Piergiuseppe Venturella in Roma, via Principessa Clotilde 7;

nei confronti

Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Centro Assistenza Agricola Caa degli Agricoltori, Rete Nazionale delle Professioni dell'Area Tecnica e Scientifica, Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati, non costituiti in giudizio;

per la riforma

quanto ad entrambi i ricorsi,

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Seconda) n. 07561/2021, resa tra le parti

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Agea - Agenzia per Le Erogazioni in Agricoltura e di Epap - Ente di Assistenza e Previdenza Pluricategoriale e di Unicaa S.r.l. e di Epap - Ente di Assistenza e Previdenza Pluricategoriale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 marzo 2022 il Cons. Giovanni Tulumello e viste le conclusioni delle parti come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con sentenza n. 7561/2021 il T.A.R. del Lazio ha accolto il ricorso proposto da Unicaa s.r.l., Centro di assistenza agricola (C.a.a.) autorizzato dalla Regione Lombardia, per l'annullamento 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.

La sentenza è stata impugnata, con distinti ricorsi in appello (rubricati ai numeri indicati in epigrafe), da AGEA, e da Unicaa s.r.l. (quest'ultima risultata soccombente unicamente in relazione al motivo di ricorso con il quale parte aveva sostenuto l'incompetenza di AGEA ad adottare disposizioni atte a influire sull'organizzazione interna dei CAA).

Entrambi i ricorsi sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 17 marzo 2022.

2. Preliminarmente i ricorsi devono essere riuniti - ai sensi dell'art. 96, primo comma, cod. proc. amm - trattandosi di impugnazioni proposte avverso la stessa sentenza.

3. La sentenza gravata ha annullato 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.

Il primo giudice ha fondato la propria decisione richiamandosi alla precedente sentenza n. 5683/2021 del medesimo T.A.R. osservando, in particolare, che *“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”.*

In conseguenza, per il T.A.R., è risultato violato il principio di proporzionalità: *“Il modulo organizzativo imposto dallo schema di Convenzione, di conseguenza, risulta, come denunciato, effettivamente irragionevole e perplessa rispetto alla finalità di consentire un processo di efficientamento dei CAA e, per il tramite di questi, di AGEA stessa”.*

4. Contro tale sentenza Unicaa deduce un unico motivo di gravame, relativo all'unica statuizione della sentenza di primo grado che l'ha vista soccombente: *“Errore di giudizio per erronea interpretazione ed applicazione dell'articolo 6 del decreto legislativo 74 del 2018 e del DM 27.3.2008”.*

5. L'appello di AGEA è affidato ai seguenti motivi:

5.1. “eccesso di potere giurisdizionale – violazione del perimetro cognitivo della giurisdizione di legittimità”;

5.2. “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”;

5.3. “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”;

5.4. “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”;

5.5. “omessa valutazione delle motivazioni determinati l’Amministrazione all’adozione della clausola censurata”;

5.6. “omessa valutazione degli effetti della clausola convenzionale impugnata rispetto agli interessi di parte ricorrente”.

6. Ritiene il Collegio che l’unico motivo del ricorso in appello di Unicaa s.r.l., con cui viene dedotta l’erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto non sussistente il difetto di attribuzione o di competenza di AGEA, sia infondato (il che esime il Collegio dall’esame, d’ufficio, della questione relativa all’eventuale inammissibilità del gravame in relazione all’interesse della parte ricorrente in primo grado, che ha visto accolta la propria domanda caducatoria, ad impugnare la sentenza satisfattiva in relazione al rigetto di uno dei motivi di ricorso che incide unicamente sulla motivazione della sentenza gravata).

L’AGEA, quale autorità di riferimento nazionale per l’attuazione della disciplina euro-unitaria di riferimento, dispone di “penetranti poteri” nell’adozione della convenzione in esame, che necessariamente includono la possibilità di fissare requisiti organizzativi aggiuntivi al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività pubblicistiche che può delegare a termini di legge, senza con questo ledere la generale autonomia gestionale dei CAA.

La sentenza appellata non risulta pertanto censurabile per la parte in cui ha rigettato il primo motivo di ricorso di primo grado osservando che “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”.

7. Venendo all’esame dell’appello di AGEA, osserva 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.

Pertanto, 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 ha accolto inoltre la censura di violazione del principio di proporzionalità, 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.

8. Ciò premesso, ritiene il Collegio che la sentenza appellata in tal modo vada oltre l'apprezzamento dei denunciati vizi di eccesso di potere e di violazione del principio di proporzionalità, sostituendosi all'Amministrazione nella valutazione dei diversi moduli organizzativi possibili, tutti in astratto ipotizzabili e discrezionalmente valutabili dall'Amministrazione ai fini della -solo eventuale- delega di proprie funzioni pubbliche ai sensi dell'art. 6, co. 1, D. Lgs. 74/2018.

9. Al contrario, non appare affatto 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 comunque 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 tutti 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 ad 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 ogni CAA 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, risultano fondate le censure dell'appello proposto da AGEA, volte a far valere l'indebita sovrapposizione del giudice di primo grado all'ambito di apprezzamento discrezionale dell'amministrazione concernente scelte organizzative che afferiscono in primo luogo allo svolgimento delle proprie funzioni pubblicistiche, e che solo indirettamente e marginalmente incidono sulla sfera di autonomia dei CAA, che sono comunque limitati nelle loro scelte dalla puntuale disciplina della legge istitutiva e che possono, comunque, sottrarsi a tale onere rifiutando la delega di funzioni. Il predetto modulo organizzativo, poi, neppure risulta irragionevole o non proporzionato, o indebitamente afflittivo o discriminatorio, rispetto alla finalità d'interesse pubblico generale di garantire la regolarità, trasparenza e legalità nella gestione degli aiuti finanziari dell'Unione Europea in agricoltura, gestiti proprio a mezzo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale, mediante il puntuale adempimento di precisi obblighi comunitari.

13. L'appello proposto da AGEA è pertanto fondato e come tale va 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 sugli appelli, come in epigrafe proposti, riuniti i ricorsi, rigetta il ricorso n. 8149 del 2021 ed accoglie il ricorso n. 6853 del 2021, e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso di primo grado proposto da Unicaa s.r.l.

Compensa 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 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michele Corradino, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Tulumello

IL PRESIDENTE
Michele Corradino

IL SEGRETARIO

