

Publicato il 25/05/2023

N. 08900/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 12711/2022 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 12711 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto dal Centro di Assistenza Agricola Liberi Professionisti S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Franco Coccoli, Luigi Gili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Franco Coccoli in Roma, viale Parioli 180;

*contro*

Agea - Agenzia per le erogazioni in agricoltura, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*per l'annullamento*

a) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione n. 37 del 19 ottobre 2022 del Direttore di AGEA, avente ad oggetto “Approvazione dello schema di atto modificativo della convenzione per la delega di attività tra l'Organismo pagatore Agea e i Centri di Assistenza Agricola annualità 2020-2022” e del relativo allegato “Atto modificativo della convenzione di

*delega 2020 - 2022*”, relativamente al termine del 31 ottobre 2022 previsto al nuovo art. 4, comma 3 della convenzione;

- di tutti gli atti presupposti, antecedenti, conseguenti e successivi, ivi inclusi: la relazione del Direttore dell'Organismo pagatore prot. n. 75909 del 19 ottobre 2022, avente ad oggetto l'approvazione dell'Atto modificativo del testo dell'art. 4 della Convenzione vigente tra l'Organismo pagatore AGEA ed i CAA; la nota AGEA prot. n. 76224 del 20 ottobre 2022; la nota AGEA prot. n. 77563 del 26 ottobre 2022, contenente chiarimenti sulle tipologie e modalità di lavoro dipendente ammesse, oltre che la comunicazione via e-mail AGEA avente ad oggetto chiarimenti sulla disabilitazione delle credenziali di accesso al SIAN, fissata come data dall'11 novembre 2022;

b) per quanto concerne i motivi aggiunti:

- della deliberazione n. 40 del 9 novembre 2022 del Direttore di AGEA, avente ad oggetto *“articolo 4 della convenzione per la delega di attività tra l'organismo pagatore Agea e i Centri di Assistenza Agricola annualità 2020-2022 – Fissazione nuovo termine entro il quale 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”*;

- di tutti gli atti presupposti, antecedenti, conseguenti e successivi, ivi inclusi la relazione del Direttore dell'Organismo pagatore prot. n. 80702 del 9 novembre 2022 e gli atti già impugnati con ricorso introduttivo.

c) per quanto riguarda i secondi motivi aggiunti:

- della nota AGEA prot. n. 77563 del 26 ottobre 2022, contenente chiarimenti sulle tipologie e modalità di lavoro dipendente ammesse, nella parte in cui non ammette il distacco di personale dipendente di associati delle associazioni socie del CAA o di liberi professionisti che collaborano con il CAA;

- di tutti gli atti presupposti, presupposti, antecedenti, conseguenti e successivi, ivi inclusi: la deliberazione n. 40 del 9 novembre 2022 del Direttore di AGEA; la relazione del Direttore dell'Organismo pagatore prot. n. 80702 del 9 novembre 2022; la deliberazione AGEA n. 37 del 19 ottobre 2022; la

relazione del Direttore dell'Organismo pagatore prot. n. 75909 del 19 ottobre 2022, avente a oggetto l'approvazione dell'Atto modificativo del testo dell'art. 4 della Convenzione vigente tra l'Organismo pagatore AGEA e i CAA (non conosciuta); la nota AGEA prot. n. 76224 del 20 ottobre 2022; la comunicazione via e-mail AGEA sempre del 26 ottobre 2022, ad oggetto chiarimenti sulla disabilitazione delle credenziali di accesso al SIAN.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati.

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agea - Agenzia per le erogazioni in agricoltura.

Visti tutti gli atti della causa.

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 aprile 2023 la dott.ssa Ida Tascone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Con l'odierno ricorso parte ricorrente contesta la fase attuativa della convenzione stipulata tra l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura ed i Centri di Assistenza Agricola (d'ora in poi, per brevità, CAA), ai sensi dell'art. 6 del d. lgs. n. 74/2018, volta a regolare lo svolgimento delle attività delegate a questi ultimi dall'Amministrazione, chiedendo l'annullamento della deliberazione n. 37 del 19 ottobre 2022 di approvazione del nuovo schema convenzionale.

In estrema sintesi, il comma 1 della citata norma, consente all'Agenzia e agli altri organismi pagatori di stipulare apposite convenzioni con i CAA ai fini della regolamentazione dello svolgimento delle attività connesse alla gestione ed all'erogazione dei fondi dell'Unione Europea a sostegno del settore agricolo, tra cui, per quanto di specifico interesse nel caso in esame, anche quella di accesso e operatività sul Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN).

In data 6 novembre 2020, il Direttore di AGEA, con delibera n. 25, provvedeva all'approvazione del testo della nuova convenzione per gli anni 2020-2021, nell'ambito della quale, all'art. 4, commi 3 e 4, in applicazione di quanto consentito dall'art. 6, comma 6, del d. lgs. 21 maggio 2018 n. 74, veniva stabilito quanto segue:

*<<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 con esso convenzionate.*

*4. La mancata ottemperanza agli obblighi assunti con scadenza 31 marzo 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 dalla medesima decorrenza>>.*

A seguito dell'approvazione della suddetta convenzione, seguiva, quindi, l'instaurazione di diversi contenziosi volti a contestare la citata clausola.

All'esito dei procedimenti di appello, il Consiglio di Stato, Sezione Terza, con la sentenza del 28 marzo 2022, n. 2277, ha definitivamente sancito la legittimità della clausola convenzionale concernente le modalità di gestione del sistema informatico attraverso cui è gestito l'intero sistema dei fondi europei in agricoltura, di cui l'Agenzia resistente è direttamente responsabile.

Di conseguenza, con la gravata delibera n. 37 del 19 ottobre 2022 l'Amministrazione ha adottato un atto modificativo della convenzione in essere, mediante il quale ha fissato il termine del 31 ottobre 2022 per il definitivo adeguamento ai nuovi obblighi, pena la disabilitazione delle credenziali di accesso al SIAN degli operatori non dotati di rapporto di lavoro dipendente con il CAA o con le società con esso convenzionate.

Si rappresenta, inoltre, che, nelle more della sottoscrizione dell'atto modificativo, l'Agenzia, sulla base di alcuni quesiti posti da taluni CAA, ha inoltrato a tutti i Centri convenzionati una nota operativa, nella quale ha illustrato le tipologie di rapporti di lavoro ammessi ai fini dell'osservanza del disposto dell'art. 4, affrontando anche il tema dell'applicabilità degli istituti del distacco e del comando.

Avverso tale provvedimento ha, quindi, presentato ricorso il Centro di Assistenza Agricola Liberi Professionisti S.r.l., il quale, pur non contestando l'obbligo di doversi adeguare alle nuove previsioni convenzionali, ha, tuttavia, eccepito l'irragionevolezza del termine a tal fine assegnato dall'Amministrazione.

Il gravame risulta affidato ad un unico motivo di ricorso articolato sotto distinti profili:

1. Violazione/falsa applicazione dell'art. 6, comma 1 e 6 d.lgs. n. 74/2018. Violazione degli artt. 3 e 10, comma 1, lett. b) l. n. 241/1990 per omessa motivazione e decisione non conforme all'istruttoria. Eccesso di potere per irragionevolezza e per illogicità rispetto alle comunicazioni ed iter di adeguamento previsto nel 2020 per la convenzione originaria.

Si contesta che, dopo il deposito della sentenza del Consiglio di Stato, l'Organismo avrebbe sospeso/differito l'adempimento di cui si tratta: ne è conferma il fatto che, dopo il mese di marzo 2022, non vi è stata alcuna comunicazione – salvo una riunione in videoconferenza intervenuta sei mesi dopo (19 settembre 2022), la quale si è chiusa con la riserva dell'Agenzia di valutare il da farsi a fronte dei plurimi rilievi pervenuti dagli operatori – e che nel frattempo il CAA ha continuato ad operare secondo il proprio conforme modello organizzativo.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti il CAA deducente impugna la delibera n. 40 del 29 novembre 2022 – avente ad oggetto l'“*articolo 4 della convenzione per la delega di attività tra l'organismo pagatore Agea e i Centri di Assistenza Agricola annualità 2020-2022 – Fissazione nuovo termine entro il quale 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*” – affidando il gravame ai seguenti motivi di ricorso:

1. Violazione/falsa applicazione dell'art. 6, comma 1 e 6 d.lgs. n. 74/2018. Violazione del principio di buona amministrazione e di collaborazione. Violazione degli artt. 3 e 10, comma 1, lett. b) l. n. 241/1990 per omessa motivazione e decisione non conforme all'istruttoria. Eccesso di potere per irragionevolezza del termine e per illogicità rispetto alle comunicazioni ed iter di adeguamento previsto nel 2020 per la convenzione originaria. Violazione dell'art. 3 l. n. 241/1990 per motivazione postuma. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e per contraddittorietà.

Si rappresenta che la delibera gravata è illegittima, in quanto anche la nuova tempistica è frutto di una decisione che rimane non conforme:

- agli obblighi di matrice pubblicistica derivanti dalle previsioni di cui all'art. 6, comma 1 e 6 d.lgs. n. 74/2018, in relazione alle convenzioni da definire con i CAA, che devono essere ispirate ai principi di buona amministrazione e di collaborazione (art. 1, comma 2 bis l. n. 241/1990);
- agli artt. 3 e 10, comma 1, lett. b) l. n. 241/1990, data l'omessa motivazione e la decisione non coerente non l'istruttoria;
- per irragionevolezza del termine e per illogicità, rispetto alle comunicazioni ed all'iter di adeguamento previsto nell'anno 2020 in relazione alla convenzione originaria.

2. Violazione/falsa applicazione della libertà di organizzazione dell'attività di impresa, ex art. 41 della Costituzione ed art. 16 della Carta di Nizza. Violazione/falsa applicazione dell'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 74/2018

Si contesta che – in violazione del principio di collaborazione – l'Agenzia non avrebbe dato riscontro alla nota del CAA ricorrente, in merito alla possibilità di utilizzare l'istituto del distacco per il personale dipendente degli associati alle associazioni socie del CAA.

Con l'ordinanza del 16 dicembre 2022 n. 7654 la domanda cautelare è stata accolta *“limitatamente alla concessione di un congruo termine di adempimento all'accordo convenzionale, al fine di consentire concretamente al Centro di assistenza ricorrente l'osservanza degli impegni contenuti nelle delibere oggetto di impugnazione”*, anche alla luce della conseguenza inevitabile della disabilitazione delle credenziali di accesso al SIAN.

Con successivi motivi aggiunti la ricorrente chiede l'annullamento della nota AGEA prot. n. 77563 del 26 ottobre 2022, con cui l'Agenzia ha indicato le modalità di adempimento all'onere del lavoro dipendente per operare sul portale SIAN, deducendo:

1. Violazione/falsa applicazione dell'art. 30, commi 1, del d.lgs. n. 276/2003 (in tema di ambito di operatività del distacco) letto in combinato disposto con l'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 74/2018 ed in relazione all'art. 30, comma 4, d.lgs. n. 276/2003 ed art. 12, comma 3, l. n. 81/2017 (in tema di contratto di rete e liberi professionisti). Eccesso di potere per disparità di trattamento.

Si sostiene che l'istituto non prevede che il distacco operi solo per alcune categorie di soggetti che esercitano attività economica, e né tantomeno prevede che solo i soci di una realtà come il CAA possano essere distaccanti a favore di quest'ultimo.

Si rappresenta che la caratteristica distintiva di un CAA è proprio quella di essere costituito da liberi professionisti o basarsi sulla collaborazione tra questi, così come espressamente previsto e riconosciuto dall'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 74/2018, sicché la prevista limitazione nell'utilizzo dell'istituto del distacco assumerebbe una portata particolarmente lesiva, anche alla luce della circostanza che il libero professionista che collabora con il CAA Liberi Professionisti potrebbe attivare l'istituto del distacco nell'ambito di un contratto di rete tra di lui e il predetto CAA, ai sensi e agli effetti dell'art. 30, comma 4 *ter*, d.lgs. 276/2003.

L'Amministrazione resistente si è costituita in giudizio instando per l'improcedibilità dell'atto introduttivo del giudizio e, comunque, per il rigetto

dei successivi ricorsi per motivi aggiunti.

All'udienza pubblica del 19 aprile 2023 la causa è stata trattenuta per la decisione.

Il Collegio, in primo luogo, prende atto dell'intervenuta improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio, come indicato nella memoria difensiva dalla difesa erariale, stante l'adozione, in data 9 novembre 2022, della delibera n. 40/2022, con la quale, in sostituzione del gravato provvedimento (n. 37 del 2022), è stato prorogato sino al 30 novembre 2022 il termine fissato per l'avvio delle attività di controllo sulle utenze.

Passando all'esame del merito, il ricorso è infondato e va respinto per i motivi che seguono.

Il Consiglio di Stato, Sezione Terza, con la sentenza del 28 marzo 2022, n. 2277, ha definitivamente sancito la legittimità della clausola convenzionale stabilendo che *“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”*.

Dall'esame della pronuncia si ricava la piena legittimità del modello organizzativo prescelto dall'Amministrazione, risultando posto a tutela delle prerogative e delle responsabilità dell'Organismo pagatore delegante, unico responsabile della gestione dei fondi comunitari in base all'art. 7 Reg. 1306/2014 ed all'Allegato I, lett. c., Reg. 907/2017, proprio al fine di



salvaguardare l'interesse pubblico generale alla regolarità, trasparenza e legalità nella gestione degli aiuti finanziari dell'Unione Europea in agricoltura, gestiti a mezzo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale.

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 (il quale svolge 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.

Come noto, con la clausola convenzionale, l'Organismo ha disposto 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"*.

Orbene, è evidente che, nel rispetto di tale clausola, è necessario che, ai fini dell'abilitazione ad accedere al SIAN, il soggetto debba rivestire la qualità di lavoratore dipendente, o del CAA o di società convenzionata.

Tale clausola, peraltro, non ha mai mutato la sua formulazione né il suo contenuto, sin dal primo inserimento operato nell'ambito della convenzione del 2021, essendo stata semplicemente oggetto di proroga mediante la concessione di un congruo termine di adempimento all'accordo convenzionale, alla luce della conseguenza inevitabile della disabilitazione al SIAN, al fine di consentire concretamente ai CAA interessati l'osservanza degli impegni contenuti nelle delibere oggetto di impugnazione.

La clausola, infatti, da una parte, è chiara nello stabilire che i dipendenti devono essere del CAA o di società convenzionate con il CAA medesimo, mentre, dall'altra, richiede che il dipendente sia sottoposto al vincolo di subordinazione del proprio datore di lavoro, vincolo che permane anche in caso di distacco.

Per questi motivi i due successivi atti per motivi aggiunti risultano infondati e devono essere respinti.

Le spese possono essere eccezionalmente compensate in ragione della peculiarità e della novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato dai successivi motivi aggiunti, come in epigrafe proposto,

- a) dichiara improcedibile l'atto introduttivo del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione;
- b) respinge i due successivi atti di motivi aggiunti, nei sensi di cui in motivazione;
- c) compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Spagnoletti, Presidente

Sebastiano Zafarana, Consigliere

Ida Tascone, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Ida Tascone**

**IL PRESIDENTE**  
**Leonardo Spagnoletti**

## IL SEGRETARIO