



MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

## COLLEGIO NAZIONALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI

Roma, 3 febbraio 2020

Prot. n. 414 OR/sg

Oggetto: schema di convenzione 2020  
tra AGEA e CAA.  
**Segnalazione criticità distorsive  
della libera concorrenza.**

Spett. Organismo Pagatore AGEA - Agenzia  
per le Erogazioni in Agricoltura  
alla c.a. Direttore dott. Francesco MARTINELLI  
Via Palestro, 81  
00185 ROMA  
pec: [protocollo@pec.agea.gov.it](mailto:protocollo@pec.agea.gov.it)

Spett. AGEA - Agenzia per le Erogazioni  
in Agricoltura  
alla c.a. Direttore Generale  
dott. Gabriele PAPA PAGLIARDINI  
Via Palestro, 81  
00185 ROMA  
e-mail: [direzione@agea.gov.it](mailto:direzione@agea.gov.it)

### RACCOMANDATA PEC

Lo scrivente Collegio Nazionale ha ricevuto da singoli liberi professionisti *-iscritti nel proprio ed in altri Albi di settore-* preoccupate segnalazioni in merito allo “Schema di Convenzione 2020” in oggetto, da sottoscrivere tra l’Organismo Pagatore AGEA ed i CAA-Centri Autorizzati di Assistenza Agricola.

Per quanto di conoscenza, il predetto “schema di Convenzione” risulta essere stato inviato ai CAA nei giorni scorsi e presenta diverse criticità, la principale delle quali è rappresentata da una disposizione che, a prescindere dalle intenzioni che l’hanno ispirata, comporta una grave distorsione della concorrenza nella prestazione dei servizi professionali nel settore agricolo, come si dirà più compiutamente nel seguito.

LA CORRISPONDENZA DEVE ESSERE INVIATA PRESSO L'UFFICIO DI PRESIDENZA



UFFICIO DI PRESIDENZA: Agrotecnici  
Poste Succursale n. 1 - 47122 FORLÌ  
Tel. 0543/720.908  
Fax 0543/795.263



SEDE: Ministero della Giustizia  
Via Arenula, 71 - 00186 ROMA  
Tel. 06/6813.4383 - 06/6885.2531  
Fax 06/6813.5409

E-MAIL: [agrotecnici@agrotecnici.it](mailto:agrotecnici@agrotecnici.it) - PEC: [agrotecnici@pecagrotecnici.it](mailto:agrotecnici@pecagrotecnici.it) - [www.agrotecnici.it](http://www.agrotecnici.it)



In linea generale si evidenzia come AGEA, quale Ente di diritto pubblico, ha l'obbligo normativo (art. 1 legge n. 241/80 e s.m.i.) di perseguire, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge, un comportamento basato sui principi di economicità, di efficacia e di imparzialità (così come anche sancito dalla giurisprudenza di merito) che invece, nello "schema di convenzione" di cui in oggetto, risultano in più parti disattesi, e precisamente:

1. L'art. 4 recante "*I requisiti di capacità operativa*" al comma 1 richiama, ai sensi dell'art. 7 del DM 27.3.2008, che gli operatori possono essere "dipendenti o collaboratori" e poi, al comma 3, contraddittoriamente prevede che:

*"Entro il 30 settembre 2020 tutti gli operatori abilitati ad accedere ed operare nei sistemi informativi dell'Organismo pagatore devono essere lavoratori dipendenti del CAA o delle società con esso convenzionate".*

Si tratta di una previsione illegittima, contraddittoria e distorsiva della concorrenza, in disparte il rinnescimento di vederla proposta da chi, ricoprendo funzioni pubbliche, ha il dovere di garantire i principi in premessa ricordati e l'auspicio di essere di fronte ad un infortunio non voluto.

- 1.a Il D. Lgs. n. 165/1999 e s.m.i., all'art. 3-bis prevede che i CAA possono essere istituiti sia dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative o da loro associazioni nonché da **associazioni di liberi professionisti**; giova ricordare come l'inserimento della possibilità di operare per i liberi professionisti non sia stato un fatto scontato, in quanto (in occasione della modifica del D. Lgs. n. 165/99, avvenuta con il D. Lgs. 15 giugno 2000, n. 188) le principali organizzazioni sindacali agricole (che assumono l'impropria denominazione di "*professionali agricole*" ed all'epoca identificabili con **1. la Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, 2. la Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana, 3. la Confederazione Italiana Agricoltori**) tentarono di ottenere un illegittimo monopolio nel settore, riservandosi l'esclusiva nella costituzione dei CAA, che nella prima stesura dello schema del D. Lgs. n. 188/2000 veniva infatti riservata "*alle sole organizzazioni presenti da dieci anni nel CNEL*".

Per rimuovere l'irragionevole previsione fu necessario l'intervento dell'Autorità per la Concorrenza ed il Mercato che, compulsata dallo scrivente, adottò la Decisione AS200 del 8 giugno 2000 con la quale si censurava l'ipotesi di riservare, tramite una previsione artificiosa, alle sole organizzazioni professionali di categoria la possibilità di svolgere l'attività del CAA, imponendo così la riscrittura del D. Lgs. n. 188/2000 in senso conforme a canoni di correttezza e concorrenza.

- 1.b Spiace dunque dover rilevare come il tentativo censurato dall'ANTITRUST nel 2000 venga ora riproposto, seppure con diversa formulazione, nello "schema di Convenzione" di cui in oggetto, all'art. 4 comma 3 che impone:

*“Entro il 30 settembre 2020 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. L’accesso degli stessi ai sistemi informativi deve essere effettuato esclusivamente tramite SPID.”*

dove tale nuova previsione appare altresì contraddittoria, ponendosi in contrasto con l’art. 7 del DM 27 marzo 2008 recante *“Riforma dei Centri Autorizzati di Assistenza Agricola”* che, nel rilevare i requisiti oggettivi che un CAA deve possedere, indica espressamente come debba *“...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.”*

Il citato DM dunque consente ad un CAA di organizzare la propria attività valendosi, alternativamente o congiuntamente, di dipendenti oppure di collaboratori, dove tale previsione coglie nel segno, essendo l’unica possibile per rispettare sia le indicazioni di cui alla Segnalazione ANTITRUST AS200 del 8 giugno 2000 che la possibilità per i liberi professionisti di operare come CAA; infatti gli studi dei liberi professionisti sono normalmente composti da uno o pochi professionisti talvolta con praticanti, ma raramente con dipendenti.

1.c L’obbligo di operare esclusivamente a mezzo di dipendenti non solo ha come immediato effetto quello di imporre la chiusura dei CAA dei professionisti ma, ancor di più, agli stessi professionisti di cessare ogni attività al riguardo (*anche di collaborazione con le organizzazioni sindacali di settore*), rappresentando contemporaneamente un indebito vantaggio per le “organizzazioni professionali (*rectius: sindacali*) agricole”, per le quali peraltro le disposizioni generali sono sempre state disegnate sartorialmente (*con l’unica eccezione dovuta all’intervento dell’ANTITRUST*) e segnatamente dove si prevede:

- che insieme all’attività del CAA si possa contestualmente svolgere l’attività del CAF - Centro Autorizzato di Assistenza Fiscale (*mentre per un professionista che operi come collaboratore del CAA sono previste numerose incompatibilità ed il divieto di operare nell’ambito dei PSR*);

- che i CAA possano svolgere la loro attività anche tramite “società di servizi” possedute dalle “organizzazioni professionali (*rectius: sindacali*) agricole”, una modalità questa assai diffusa secondo il modello che vede una organizzazione agricola possedere SRL unipersonali che prestano servizi CAA, CAF, di Patronato nonché altri e dove pertanto il costo dei dipendenti risulta suddiviso fra tutte le attività. Una modalità organizzativa invece impossibile per i liberi professionisti, i quali non svolgono né attività CAF, né sindacali, né di patronato e addirittura, quando sono operatori CAA, non possono presentare pratiche nell’ambito dei PSR (*cioè nella parte più ricca delle attività professionali*) e non possono nemmeno svolgere attività di controllo per SIN/AGEA (*non solo nella provincia di attività del CAA ma in tutta Italia*) per 3 anni (*si vedano “Istruzioni operative AGEA Ufficio Monocratico” n. 12 del 22 marzo 2017 prot. ORPUM n. 25544*).

1.d Ne consegue che per i liberi professionisti la scelta di operare come sportello CAA risulta escludente di molte altre attività professionali, anche per un triennio, con l’ulteriore effetto che i liberi professionisti, ove costretti a chiudere i loro sportelli CAA in forza della “Convenzione” AGEA di cui in oggetto, si troverebbero altresì impediti a svolgere altre attività professionali per i prossimi tre anni.

1.e Si deve altresì evidenziare *-sebbene la circostanza sia ben nota ad AGEA-* come le attività del CAA si svolgano sostanzialmente in alcuni specifici periodi dell’anno, con un picco nei mesi di aprile e maggio, ed una durata complessiva dell’impegno di circa 6-7 mesi. Non si vede pertanto come possa un CAA di professionisti assumere dipendenti pagandoli per l’intero anno senza avere conseguenti attività su cui impegnarli; né l’ipotesi di utilizzare solo dipendenti a tempo determinato pare praticabile, perché l’attività del CAA richiede una specializzazione non comunemente rinvenibile.

1.f Peraltro i compensi riconosciuti da AGEA per l’attività dei CAA (*indicati nell’Allegato A alla Convenzione*) conducono, nella migliore delle ipotesi (*verificata su di un CAA di professionisti ed applicando tutte le premialità possibili*), ad un importo di poco inferiore a 2.000 €/anno per ufficio, appena sufficiente a pagare un dipendente a *part-time* per due mesi. Diverso è il caso delle “Organizzazioni professionali (*rectius: sindacali*) agricole” che, impiegando i dipendenti delle loro Società di servizi altresì utilizzati per le attività CAF, di Patronato nonché altre, hanno facilmente modo di spesarli. Va quindi severamente denunciato come la previsione contenuta nello schema di Convenzione” in esame rappresenti un ***dumping***, incredibilmente imposto dall’Autorità Pubblica in favore di alcuni operatori nel mercato dei servizi professionali agricoli ed in danno di altri.

1.g Alla luce di quanto evidenziato ai punti precedenti appare evidente come l'art. 4 comma 3 dello "schema di Convenzione" si ponga in insanabile contrasto con le dinamiche della concorrenza oltre che essere immotivato.

Al riguardo l'ANTITRUST ha ripetutamente censurato iniziative simili:

1. con la già richiamata Segnalazione AS200 del 8.6.2000 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha chiarito che:

*“Ove esigenze di carattere generale impongano di limitare il numero dei soggetti ammessi alla costituzione di un CAA, tale limitazione potrebbe essere stabilita non in ragione di un criterio soggettivo, basato fondamentalmente sull'individuazione preventiva di talune organizzazioni professionali, ma piuttosto tramite **criteri oggettivi** di selezione applicati a tutti gli operatori professionali. In particolare, potrebbero essere presi in considerazione requisiti **quali le sostanziali caratteristiche tecnico-professionali, i mezzi a disposizione, nonché un numero minimo di domande evase. Tali requisiti garantirebbero una selezione fondata su criteri di efficienza e produrrebbero l'effetto di consentire anche ad operatori diversi dalle organizzazioni di categoria, come i liberi professionisti, la possibilità di essere ammessi alla costituzione di un CAA**”;*

2. con la successiva Segnalazione S1443 del 29 marzo 2012 l'Autorità Garante, nel richiamare il precedente parere del 2000, ha censurato la deliberazione della Regione Sicilia n. 254/2011 (in materia di CAA) in quanto contenente requisiti restrittivi e non necessari tali da produrre effetti anticoncorrenziali, non risultandone spiegate o comprensibili le motivazioni, evidenziando:

*“Codesta Regione ha giustificato tali requisiti in un'ottica di razionalizzazione dell'attività dei CAA, rappresentando che in molti casi, i CAA con poche sedi e scarsa diffusione nel territorio e con un numero esiguo di fascicoli gestiti, non hanno garantito negli anni passati standard organizzativi adeguati a garantire un servizio efficiente e non improvvisato alle aziende agricole e un rapporto puntuale con l'amministrazione regionale. In casi analoghi a quello in esame, l'Autorità ha tuttavia rilevato che la previsione di requisiti particolarmente rigidi non solo può determinare una restrizione ingiustificata all'accesso al mercato, ma può al contempo **favorire ingiustificatamente gli operatori** già attivi nel settore **attraverso la preventiva individuazione di specifiche prerogative unicamente o prevalentemente ad essi riferibili.**”*

3. con provvedimento del 29.9.2011 l'ANTITRUST archiviava una segnalazione nei confronti della Regione Marche, che stava elaborando regole escludenti i CAA di piccole dimensioni, sulla base del fatto che la Giunta Regionale aveva rivisto le iniziali intenzioni quindi espungendo dal testo del provvedimento tutte le disposizioni anticoncorrenziali.

Per quanto sopra rappresentato si chiede ad AGEA di **sopprimere** il comma 3 dell'art. 4 dello "schema di Convenzione", conformandolo a legge, e precisando sin d'ora che, in difetto, lo scrivente sarà costretto ad impugnare il provvedimento in ogni idonea sede, altresì valutando *-stante il consolidato quadro normativo, ripetutamente confermato dall'ANTITRUST-* l'integrarsi della fattispecie di cui all'art. 323 c.p. nell'imposizione di una siffatta "convenzione".

2. Merita inoltre di essere confutato il preconcetto che AGEA sembra manifestare nei confronti dei liberi professionisti, tanto da volerli espungere dal sistema, in tal modo andando contro gli stessi interessi della PP.AA., così privata delle migliori collaborazioni tecniche. E' infatti pacifico che un tecnico libero-professionista è sempre in possesso di un titolo di studio in agraria, accompagnato (*per quanto riguarda lo scrivente Albo*) anche da un percorso di tirocinio obbligatorio variabile da 6 (*per i laureati*) a 18 mesi (*per i diplomati*) nonché dal superamento di un esame di Stato abilitante. Il libero professionista è poi soggetto a stringenti obblighi per ciò che riguarda l'assicurazione professionale, la formazione continua ed il rispetto della specifica deontologia.

Tutti elementi che non si rinvengono nei dipendenti, ai quali non è nemmeno richiesto il possesso di un titolo in agraria e che possono svolgere la attività del CAA anche senza alcun titolo di studio purchè possano dichiarare solo sei mesi, anche non consecutivi, di attività nel settore.

3. Lo schema di convenzione, relativamente all'art. 4, sembra altresì tradire quanto previsto dal recente D. Lgs. 21 maggio 2018 n. 74 recante "*Riorganizzazione dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura*" il quale, all'art. 6 comma 6, prevede che:

*"Ai fini della stipulazione della convenzione ...(fra AGEA e CAA)... e per garantire un adeguato e uniforme livello di servizio, gli organismi pagatori, sentito l'organismo di coordinamento, possono definire ulteriori requisiti inerenti alla consistenza numerica, alla competenza ed onorabilità del personale dipendente nonché alle risorse strumentali tecnologiche impiegate dai CAA per lo svolgimento delle attività di cui al comma 1."*

dove è evidente la *ratio* della norma che, nell'ottica di garantire una migliore e più uniforme qualità del servizio prestato dai CAA, mira a colmare il rilevante divario fra le competenze tecniche dei liberi professionisti collaboratori dei CAA (*questi ultimi nemmeno richiamati nel comma in parola*) e quelle dei dipendenti dei CAA privi di titoli di studio specifici, elevando il livello di questi ultimi.

**AGEA invece fa l'esatto contrario:** non introduce alcun elemento di elevazione del livello tecnico-professionale dei dipendenti generici dei CAA ed espunge dal sistema i tecnici, liberi professionisti, più preparati.

4. Oltre a quella principale lo schema di Convenzione in oggetto presenta ulteriori criticità che meritano di essere evidenziate.

4.a All'art. 3 la revoca del Mandato (*cioè il passaggio del fascicolo aziendale di un agricoltore da un CAA all'altro*) è reso particolarmente laborioso, con l'effetto di ridurre fortemente la mobilità dei fascicoli e perciò la concorrenza nel settore. Infatti è indicata come modalità principale di revoca l'invio di raccomandata A/R al CAA che detiene il fascicolo e, in alternativa, l'invio di una comunicazione PEC con firma digitale.

L'imposizione della firma digitale, abbinata alla PEC, non risponde ad alcuna reale esigenza dell'Amministrazione o di maggiore garanzia e oggettivamente ostacola il trasferimento dei fascicoli da un CAA *-in ipotesi inefficiente-* ad un altro CAA *-più efficiente-*.

L'elevata età degli imprenditori agricoli (*solo il 5,6% ha una età inferiore a 35 anni - Fonte ISTAT*) e la loro scarsa o nulla dimestichezza con l'informatica comporta infatti che la firma digitale della loro azienda sia gestita dal CAA o dal Sindacato di riferimento (*e quasi sempre le due cose coincidono*), sicchè l'agricoltore dovrebbe recarsi presso il CAA di cui è insoddisfatto per chiedergli di auto-revocarsi il mandato (*subendo così evidenti pressioni a rivedere la decisione*).

Inoltre considerato che la PEC è validamente sostitutiva di una raccomandata tradizionale (*così come previsto dall'art. 6 del "Codice dell'Amministrazione digitale", pure richiamato nella Convenzione, seppure sul punto disatteso*) non si comprende perché la raccomandata cartacea di revoca chieda solo l'obbligo di allegare la copia di un documento di identità e non si preveda altrettanto per la PEC di revoca, invece onerata della firma digitale, peraltro del tutto inutile, perché non si tratta di svolgere una pratica telematica ma solo di manifestare una espressione di volontà.

Per assicurare maggiore concorrenzialità nel sistema dei CAA si suggerisce la seguente formulazione del comma 4:

*"In caso di recesso del mandato del produttore al CAA mandatario, il produttore deve manifestare la volontà attraverso l'invio, tramite raccomandata A/R di una comunicazione scritta e sottoscritta, accompagnata da fotocopia del documento di riconoscimento, di revoca al CAA mandatario. In alternativa, il produttore può manifestare detta volontà di revoca attraverso l'invio di una comunicazione, ~~sottoseritta con firma digitale e trasmessa con la PEC dell'azienda registrata nel proprio fascicolo aziendale.~~"*

4.b All'art. 5, fra gli impegni richiesti al CAA, è indicato l'obbligo di effettuazione di controlli sui fascicoli di tutte le proprie sedi. Nel premettere l'assoluta necessità di presidiare adeguatamente il sistema dei CAA per prevenire e contrastare le truffe all'erogazione dei contributi pubblici, giova rilevare che già attualmente i CAA svolgono *audit* interni sulle proprie sedi, selezionate secondo indici di rischio, ma non su tutte.

Onerare il CAA di una numerosità così elevata di controlli, come si vorrebbe fare con la Convenzione in oggetto, significa imporre costi considerevoli che, anche nel rispetto di quanto previsto dall'art. 1 comma 2 della legge n. 241/1990 (*“La Pubblica Amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria”*), dovrebbe avere una qualche giustificazione di interesse generale o derivare da una semplificazione del sistema. Tuttavia nessuna di queste fattispecie si riscontra, dove invece i CAA subiscono un lungo elenco di penalizzazioni *-non solo monetarie-* per qualunque tipo di minima infrazione e sono altresì soggetti ai controlli delle seguenti Autorità:

- a. AGEA tramite AGECONTROL,
- b. MIPAAF,
- c. Servizi dell'Unione Europea (*Corte dei Conti Europea, Commissione Europea, OLAF*),
- d. Regioni e Province autonome,
- e. Organismi Pagatori Regionali,
- f. nonché *“da altri enti e società delegate al controllo da parte degli organismi”* citati ai punti precedenti;

infine, logicamente, i CAA sono soggetti a controlli e verifiche da parte della Polizia giudiziaria, il tutto come puntualmente indicato agli artt. 8 e 9 della Convenzione.

A fronte di una numerosità di Enti che svolgono pervasivi controlli ai CAA è difficile poter riscontrare ragioni di pubblico interesse che ne impongano di ulteriori (*a meno che AGEA non voglia con ciò intendere che i controlli fin qui da lei svolti tramite AGECONTROL direttamente sui CAA e quelli indirettamente svolti tramite la propria controllata SIN sono stati carenti od inefficaci ed altrettanto quelli delle Regioni*).

Si suggerisce quindi di così riformulare la lettera “c”, comma 11, dell'art. 5:

*“Assicura, ~~nell'ambito delle singole sedi~~, l'effettuazione di un controllo di fascicoli aziendali, selezionati secondo criteri casuali e di rischio, con la finalità di verificare la corretta esecuzione dei compiti affidati con la presente convenzione;”*

5. Lo scrivente si riserva infine di rappresentare ulteriori criticità minori che, seppur rilevate, al momento si omettono.

Nel ringraziare per l'attenzione prestata, e nel restare in attesa delle determinazioni cui codesta Agenzia vorrà pervenire, si porgono distinti saluti.

IL PRESIDENTE  
  
(Roberto Orlandi)