



Bruxelles 11-13 Novembre 2019

Parlamento Europeo

Delegazione Colap Coordinamento
delle libere associazioni professionali

Milano, Viale Carlo Spinasse 67

Tel. 0238003306-0233405299

Fax 0245409086

segreteria@unappa.it

presidenza@unappa.it

www.unappa.it

Informazione di carattere generale

Unappa – Unione Nazionale Professionisti Pratiche Amministrative è un’associazione di liberi professionisti quale prevista dalla Legge 4/2013. Unappa rappresenta un settore di circa novemila imprese (fonte Istat 2001-Infocamere 2016) operanti in Italia, parte delle quali regolarmente associate, benché non esistano dati certi aggiornati ed affidabili visto che non è ben definito l’ambito operativo e una normativa di riferimento moderna e aggiornata ai tempi.

Infatti la definizione assai limitata di Agenzia di Pratiche Amministrative è fornita dall’articolo 115 del R.D. 18.06.1931 e nell’articolo 163 D.Lvo 31.3.1998 nr .112, che la considerano soggetto deputato alla gestione di adempimenti amministrativi per conto terzi, con un inquadramento di impresa. Tema quello dell’autorizzazione che apre al problema di lavorare ad una norma che senza togliere nulla al passato venga aggiornata al presente fornendo maggiore tutela al consumatore. **(tema: la mancanza di autorizzazione aggiornata ai tempi)**

Unappa è un’Associazione Professionale di imprese professionali che trattano materie diverse in rapporto con la pubblica amministrazione: esse mettono in relazione gli utenti con la stessa P.A., in particolare nel percorso autorizzatorio (*Imprese di professionisti che intrattengono rapporti con le Agenzie delle Entrate e del Territorio, che seguono il Registro Imprese, i Suap, ecc.*), attività alle quali si unisce la vocazione tecnologica che oggi è portante nell’ambito di questa attività e ha consentito grazie a innovazione e ricerca costante, nonché ampliamento di percorsi di aggiornamento sempre più innovativi di acquisire competenze in ambiti quali la conservazione documentale a norma, nell’ambito della firma digitale acquisendo qualifiche di uffici di registrazione e Rao (*Regolamento Eidas*), solo per citare alcuni esempi che portano oggi il nostro Professionista ad acquisire anche le qualifiche di “*innovation manager*” da poco introdotte nella disciplina nazionale per il quale è previsto apposito registro presso il Mise. Le imprese rappresentate da UNAPPA si interfacciano con i front-office delle amministrazioni pubbliche.

L’attività svolta è regolata anche dalla legge 4/2013 “disposizioni in materia di professioni non organizzate” e l’associazione è iscritta nel Registro delle Associazioni Professionali presso il Ministero dello Sviluppo Economico dal 2015. L’agenzia di pratiche amministrative è stata inoltre riconosciuta quale “intermediario” da parte dell’Agenzia delle Entrate con Decreto Dirigenziale, provvedimento 27 Giugno 2003 lettera “F” **(tema della rappresentanza)**. Svolge la propria attività verso i pubblici uffici delle Entrate, del Territorio, i Registri Pubblici, gestendo adempimenti per conto di imprese e cittadini **(tema : la delega)**.

L’agenzia di pratiche amministrative nel 2001, con l’introduzione della firma digitale, venne selezionata dalle Camere di Commercio come interlocutore per le caratteristiche proprie di conoscitrice e gestore dei procedimenti amministrativi pubblicistici obbligatori societari e tutt’oggi inserita nel contesto evolutivo del sistema digitale in atto. Per prima ha avviato la distribuzione di Spid (Identità digitale) su richiesta di certificatori; per arrivare nel 2018 a essere inserita nell’elenco dei soggetti autorizzati alla gestione da parte dell’Agenzia delle Entrate della successione on.line.

Oggi l'attività dei professionisti delle pratiche amministrative può contribuire alla realizzazione degli obiettivi posti dall'Agenda Digitale, anche ai fini dei percorsi semplificativi degli sportelli pubblici (sistema delle autorizzazioni, pubblicità di atti amministrativi, front-office, ecc.). I professionisti delle pratiche amministrative svolgono un utile ruolo, in particolare nella fase di avvio dell'impresa e nella fase dell'interlocuzione con gli sportelli pubblici, in qualità di esperti riconosciuti.

Ultimo in ordine la sottoscrizione del "**protocollo collaborativo**" avviato dall'Agenzia delle Entrate nel 2015 con le organizzazioni di rappresentanza e in tema di immigrazione è recente nel 2016 l'adesione al protocollo di intesa sottoscritto con il Ministero degli Interni concernente la gestione dei procedimenti di competenza dello **Sportello Unico per l'immigrazione**.

L'Agenzia di Pratiche Amministrative è in grado di promuovere la collaborazione con altri professionisti in un'ottica multidisciplinare. Formazione, aggiornamento e organizzazione rappresentano i terreni di attività quotidiana del professionista delle pratiche amministrative (attualmente coordinata e organizzata in collaborazione con il MIP - Politecnico di Milano per Unappa).

TEMA : La mancanza di autorizzazione aggiornata ai tempi

Esiste una fortissima presenza di soggetti che operano nell'ambito del settore anche in assenza di autorizzazione amministrativa. Seppur prevista espressamente dalla Legge, in molti casi è totalmente disattesa e ciò in particolare per la mancanza da parte delle pubbliche amministrazioni verso cui l'intermediario svolge la sua funzione in nome e per conto di un cliente.

Tale problema ancor più acuito dall'avvio della gestione telematica e digitale degli adempimenti burocratici che, in molti casi non prevedendo un "*ruolo*" se non in pochissimi casi ha ingenerato una forma ancor più articolata di abusivismo che potremmo definire "*regolato*". Assistiamo infatti a casi in cui avremo professionisti che hanno un veto alla gestione del servizio che viene aggirato da coloro che autorizzazione non hanno in quanto operano con credenziali delle persone alle quali le posizioni sono intestate (*Inps, Agenzia Entrate, Ecc.*).

Va tra l'altro precisato che l'adempimento inteso come "*attività di gestione di pratiche verso uno sportello pubblico*" è consentita a vari soggetti, ma va evidenziata una differenza sostanziale tra chi esegue adempimenti nell'ambito di una consulenza più ampia e generalizzata in cui l'adempimento è solo una conseguenza o uno degli aspetti della consulenza e chi invece esegue solo pratiche presso gli enti senza avere un rapporto di consulenza cumulativo. Per chiarire alcuni esempi che possono rendere più chiaro il contesto: un commercialista tiene l'amministrazione ed è implicito che possa aprire una posizione al Registro Imprese della Azienda sua cliente; un tecnico che svolge un progetto e abbisogna di una visura catastale per definire aspetti tecnici, ecc.

Tutto cambia quando invece il professionista esegue accessi agli uffici non inseriti nell'ambito di una consulenza più ampia ma ad esempio per un professionista apra una posizione presso il registro imprese di una società, non curando per la stessa l'amministrazione; pertanto ultimando e finalizzando la sua prestazione alla sola apertura/presentazione di una pratica. In questo frangente quella gestione acquisisce la forma di "*servizio*" e come tale va trattata nell'ambito di una società di servizi. E' assai frequente infatti imbattersi in professionisti che aprono aziende "*imprese*" per svolgere servizi in

parallelo con l'attività professionale munendosi di autorizzazione e gestione differente, questo è il giusto approccio e la nostra associazione ne associa molti che si proiettano in questa fattispecie.

Va inoltre precisato che servizi telematici delle pubbliche amministrazioni, quasi per la totalità forniscono accessi alle "persone" pertanto anche la mancanza di "ruolo salvo quelli riconosciuti per alcune categorie" spinge all'utilizzo di credenziali delle persone fornite al professionista di turno che in tal caso opera in modalità occulta e, non ultimo in ordine di importanza, senza fornire le dovute garanzie che può fornire un professionista e in particolare quello, anche non associato, che munito di autorizzazione.

Tale mancanza tra l'altro ha un impatto fortissimo sulla concorrenza, che indubbiamente consente a chi non si è munito di autorizzazioni di superare anche gli obblighi che questa prevede e che hanno impatto sulla gestione.

TEMA: La delega (riferimento anche sul piano Europeo)

Le caratteristiche che definiscono la figura del professionista delle pratiche amministrative sarebbe necessario individuarle in una figura legalmente riconosciuta: quella di "**Procuratore Telematico**" (vedi **O.d.G. G13.101 del 2013 del Senato** accolto dal Governo¹ in sede di discussione e conversione in Legge del Decreto del Fare del 21 Giugno 2013 nr. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia e **O.d.G. G/1577/22/1 del 2015 del Senato** al DDL n. 1577 accolto dal

¹ **G13.101 - Non posto in votazione (*)** Il Senato, premesso che, le misure di semplificazione amministrativa non tenute nel provvedimento in esame, unitamente a quelle relative all'implementazione dell'Agenda digitale, rappresentano un terreno fondamentale per lo sviluppo del nostro paese; in tale ambito da anni operano e collaborano con la Amministrazioni Pubbliche numerosi soggetti che svolgono a titolo professionale attività di intermediazione amministrativa. quali agenzie di pratiche amministrative, professionisti iscritti agli albi professionali e riconosciuti dalla [legge n. 4 del 2013](#), nonché associazioni di categoria delle imprese; le agenzie di pratiche amministrative svolgono una vasta attività nel campo dell'invio telematica di pratiche e documenti alla pubblica Amministrazione, e qualora opportunamente sostenute dall'azione legislativa e di governo, potrebbero rendere ancora più efficace l'opera di digitalizzazione dei servizi della P.A., anche razionalizzando e riducendo i costi sia per la pubblica amministrazione che per l'utenza interessata; per ottenere positivi e visibili risultati in questa direzione occorre ampliare il novero dei canali di accesso, al fine di semplificare e accelerare in particolare i procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa attraverso delega esercitata tramite procura in capo a agenzie di pratiche amministrative per conto terzi, fermo restando che la fase di controllo finale dei procedimenti resta in capo alla pubblica Amministrazione; impegna il Governo a valutare l'opportunità di procedere, sentiti i soggetti e le Amministrazioni interessate, alla istituzione della figura del «Procuratore Telematico» con potere di rappresentanza per la gestione degli adempimenti, garantendone accesso a servizi e piattaforme tecnologiche.

G/1577/22/1 Ordine del Giorno n. al DDL n. 1577 ACCOLTO DAL GOVERNO Il Senato, in sede di esame del disegno di legge n. 1577, recante riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, in fase di attuazione della delega contenuta all'articolo 12, impegna il Governo a valutare la possibilità, nell'aggiornamento delle procedure di semplificazione, di avvalersi di una pluralità di canali tra i quali quello dei "Procuratori Telematici" che sviluppano servizi professionali volti a fornire a terzi servizi amministrativi espletati con il supporto di tecnologie informatiche, telematiche e digitali

(*) Accolto dal Governo

Governo). Tale scelta consentirebbe individuazione certa di quegli operatori che operano nel campo della intermediazione non riconducibili all'iscrizione in Albi Professionali dando così certezze al sistema e al consumatore e di cui l'Agenzia di Pratiche amministrative è uno degli attori.

Il professionista delle pratiche amministrative, anche attraverso il percorso associativo che ne riconosce qualifica e competenza, come previsto dalla Legge 4/2013, raccoglie intorno a sé tecnologia (web, digitalizzazione, ecc), competenza tecnica, flessibilità nel rapporto con l'utente della Pubblica Amministrazione, potenzialità di razionalizzazione dei procedimenti amministrativi, a favore della pubblica amministrazione come dell'utente, sia esso cittadino o impresa.

Tutto ciò rappresenta un valido supporto ad un sistema che prevede sussidiarietà, consentendo alla Pubblica Amministrazione di interfacciarsi con esperti riconosciuti, nel rapporto con i quali si determina anche un conseguente risparmio di risorse pubbliche e private.

La mancanza di chiarezza nella individuazione di ruolo chiaro e ben definito, che è necessario anche il "sistema digitale" che per sua natura è immateriale e sempre più necessiterà di metodi e sistemi che possano garantire i soggetti che in questo intervengono, a nostro avviso trova risoluzione nella definizione di questa nuova figura. A tal proposito ci sembra utile approfondire il tema anche sul piano Europeo dove l'ambito che riteniamo idoneo a raccogliere questo nostro invito è il tema delle "qualifiche europee".

Dal riconoscimento delle qualifiche professionali nella legge europea 2018 all'istituzione del Procuratore Digitale fra gli Stati membri UE

Nota

La **libera di circolazione dei lavoratori, autonomi e subordinati, nell'Unione europea**, elemento necessario per la realizzazione del mercato unico europeo, ha richiesto una **crescente attività normativa europea** per riconoscere le qualifiche professionali precedentemente ottenute in uno Stato membro dell'Unione. I sistemi di accesso a una serie di attività professionali, e in particolare alle professioni regolamentate, **dipende dalle regole poste da ciascuno dei sistemi normativi statali dei ventotto Stati membri che oggi fanno parte dell'Unione europea.**

Le distinte regole nazionali in questa materia rispondono indubbiamente al legittimo obiettivo di assicurare che l'esercizio delle professioni sia svolto da persone che abbiano acquisito **specifiche competenze professionali**, nel rispetto di una serie di **regole** che ovviamente **possono cambiare da Stato a Stato**. Le differenze normative, tuttavia, possono creare gravi difficoltà per la circolazione dei professionisti, sia in termini di "diritto di stabilimento" sia in relazione alla "libera prestazione di servizi". **Al fine di evitare che le normative nazionali si trasformassero in ostacoli per la circolazione dei professionisti europei**, senza però per questo dover uniformare i sistemi di formazione professionale dei diversi paesi membri, l'Unione europea ha stabilito **un sistema di riconoscimento dei titoli professionali** che consentisse ai professionisti già formati e che esercitassero un'attività professionale in uno Stato membro di poter svolgere tale attività in **un altro Stato membro** senza dovere "ripetere" studi e abilitazioni, il tirocinio o gli esami di stato che davano diritto all'accesso alla professione.

Già in linea di principio, con la **libera prestazione di servizi un cittadino europeo può svolgere in Italia, come in altri Stati membri UE**, in modo temporaneo e occasionale l'attività professionale che svolge stabilmente in un altro Stato dell'UE dopo aver presentato una **dichiarazione preventiva scritta**. Al momento, *non risultano esservi* Stati membri dell'Unione Europea che dispongano di un riconoscimento giuridico di una qualche forma di **procura digitale**. E tuttavia **procedure di autorizzazione amministrativa** per l'insediamento di **attività produttive** esistono in tutti i paesi membri dell'Unione Europea. Così com'è altrettanto evidente che soprattutto nel caso di insediamento di attività produttive dotate di una certa complessità, come per esempio i grandi centri commerciali, il complesso delle **procedure autorizzative** che consentono l'avvio di tale attività - quanto meno dal punto di vista **commerciale, ambientale, urbanistico** - sia talmente ampio e articolato da richiedere, con tutta probabilità, **una specifica competenza amministrativa**, affinché esse possano essere correttamente adempiute. E molto spesso la possibilità di adempiere a tali procedure per via telematica non è di per sé garanzia di una sufficiente accessibilità da parte del soggetto richiedente, sia esso una singola impresa o un grande gruppo industriale. Si tratta quindi di verificare le **condizioni economiche e sociali**, oltre che **giuridico-normative**, per cui il **riconoscimento a livello europeo della procura digitale** possa essere di una qualche utilità per l'insieme dei paesi membri. A ciò si aggiunga che l'espletamento delle pratiche di autorizzazione amministrativa da parte di un soggetto economico che opera a livello internazionale, e quindi in più Stati membri dell'UE, può richiedere - di paese in paese - **competenze giuridiche e procedurali specifiche e differenziate**, tali per cui la semplice disponibilità di un portale on line per la presentazione di domande di autorizzazione potrebbe non essere sufficiente a permetterne la realizzazione con successo, soprattutto da parte di società che hanno la loro principale sede operativa in un altro Stato.

La strada è evidentemente stretta, poiché si tratta di verificare **se la procura digitale possa avere senso anche in altri paesi membri dell'Unione Europea rispetto all'Italia**, dove da diversi anni siamo impegnati in un confronto con le autorità di governo per ottenerne il riconoscimento. Ma qualora tale condizione, com'è probabile, dovesse avere un senso, in Italia così come in altri Stati membri dell'UE, allora potrebbe avere un senso anche un diretto interessamento delle Autorità dell'Unione europea (Commissione e Parlamento) per la definizione di una **procura digitale UE**.

Del resto, la **Legge europea per il riconoscimento delle qualifiche professionali del 2018**, accolta nell'ordinamento giuridico italiano attraverso l'approvazione della **Legge n. 37 del 3 maggio 2019** (v. *Gazzetta Ufficiale n. 109 dell'11 maggio 2019*), recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018*", già comporta un importante passo avanti grazie all'introduzione di una **nuova definizione** del concetto di **legalmente stabilito**, in base alla quale viene definitivamente soppresso il requisito della residenza nello stato di riferimento, così che un cittadino di un paese dell'Unione europea risulti "*legalmente stabilito in uno Stato membro quando soddisfa tutti i requisiti per l'esercizio di una professione in detto Stato membro e non è oggetto di alcun divieto, neppure temporaneo, all'esercizio di tale professione*". In tal senso, il **legittimo stabilimento** in uno Stato membro dell'UE, presupposto indispensabile per l'esercizio della professione, non viene più riferito, come in passato, al luogo di residenza del professionista, ma al **luogo in cui questi esercita in via stabile la propria professione**, sia esso lavoratore autonomo o lavoratore dipendente. Inoltre, fra le altre novità della nuova legge, si

segnalano: a) l'inserimento del **tirocinio di adattamento**, in alternativa alla **prova attitudinale** che finora rappresentava l'unica soluzione possibile, tra le **misure compensative** che possono essere prescritte, ai fini del riconoscimento del titolo professionale, dall'autorità competente dello Stato membro ospitante; b) il riconoscimento di **minori incompatibilità** per quanto riguarda la professione di **agente d'affari in mediazione**, dato che il regime precedentemente vigente aveva la conseguenza di limitare fortemente ad esempio l'attività degli **agenti immobiliari** stranieri nello svolgimento della loro professione in Italia. E ciò mostra con tutta evidenza l'intenzione del Governo italiano di ovviare alle irregolarità all'origine delle **sei procedure di infrazione** e dei **quattro casi EU-Pilot** che in passato avevano colpito l'Italia per inadempienze correlate alla disciplina europea del riconoscimento delle qualifiche professionali. Inadempienze che avevano concorso in maniera significativa a ostacolare **la capacità operativa in termini di "diritto di stabilimento" e di "libera prestazione di servizi" dei professionisti** attivi nel mercato delle competenze qualificate dell'Unione europea. Ma dimostra anche l'intenzione di **riconoscere alcuni profili professionali**, come tipicamente l'agente di affari in mediazione, che sono soliti operare in diversi paesi ma che, almeno in Italia, non hanno una chiara connotazione professionale né un chiaro campo di azione pregiudicando così attività e crescita e alimentando talvolta discriminazioni tra le varie professioni. E se un simile riconoscimento può essere assegnato a un intermediario di affari, dovrebbe a maggior ragione essere assegnato a un **professionista con competenze certificate** che sia **delegato** gestire le **procedure di autorizzazione amministrativa** inerenti l'insediamento di un soggetto economico privato (impresa o gruppo industriale) e delle sue attività produttive in uno o più Stati membri dell'Unione europea.

Al momento lo Stato italiano determina l'elenco delle professioni regolamentate in rapporto alle Autorità competenti per la loro autorizzazione. In questo elenco, ovviamente molto ampio, sono ricomprese, oltre alle più tradizionali **libere professioni ordinamentali**, anche **altre attività** più disparate, che vanno dalla guida turistica alla guida alpina, dall'igienista dentale al preparatore atletico, dall'assistente di stadio al podologo, e tanti altri ancora. Inoltre, con **Legge n. 4 del 14 gennaio 2013**, vengono disciplinate le **professioni non organizzate in ordini e collegi**, così come in un apposito *Elenco* si riconoscono, in virtù di determinati requisiti, le **associazioni di rappresentanza professionale** e le **forme aggregate** in cui si raccolgono tali professionisti. Norma quest'ultima che ha raccolto invito dalle direttive Europee e che per caratteristica e applicazione è innovativa oltre che utile allo sviluppo di nuove attività professionali che qui possono trovare un inquadramento quantomeno in termini di identificazione. Tuttavia anche questa norma se da una parte qualifica, non è autorizzatoria come giusto che sia, per questo per alcune attività inserite in questo contesto, come la scrivente Unappa, sarebbero utili nuove formule di inquadramento maggiormente chiare e qualificanti.

Un primo passaggio importante potrebbe quindi essere rappresentato dal riconoscimento, nell'ambito della legge europea sulle qualifiche professionali e sulla scorta della normativa italiana vigente, a partire dalla Legge n. 4/2013, di una forma di **procura digitale europea**, che consenta a un **professionista certificato** di essere delegato **nei diversi Stati membri dell'UE** da un soggetto economico privato (impresa o gruppo industriale) alla gestione degli adempimenti relativi alle **procedure di autorizzazione amministrativa** dei corrispondenti insediamenti produttivi, il tutto ovviamente nell'ambito dei limiti ad esso attribuibili e senza invasione di campo i attività già esclusive da non confondere con attività tipiche che non attribuiscono ai vari professionisti alcuna esclusività



nella gestione ne nell'ottenimento di particolari riconoscimento o autorizzazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Certi dell'attenzione che vorrete dedicare alla nostra richiesta, cogliamo l'occasione per porgere distinti saluti.

UNAPPA
Presidente
Nicola Testa



TAVOLA ROTONDA COLAP
Parlamento europeo
ASP07H1
12 novembre 2019
10.00-13.00

10.00 - 10.10: Fabio Massimo CASTALDO

10.15 - 10.20: Emiliana **ALESSANDRUCCI**, Presidente CoLAP;

10.25 -10.50 Tavola rotonda con la Commissione europea

- **TINNE HEREMANS**, DG GROW for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni e Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali: ambito di applicazione, ricadute e misure di implementazione
- **Filippo PASQUET**, DG GROW, PMI Enterprise Europe Network Programme Manager. I prossimi orientamenti e le azioni della Commissione relativamente alle PMI (in generale) e sulle misure da prevedere in fase di proposta di nuove misure legislative;

10.50 - 11.00 Sessione domande dei partecipanti

11.30 -12.05:

- Daniela **RONDINELLI**, Eurodeputata Commissione EMPL
- Eleonora **EVI**, Eurodeputata Commissione ENVI TBC
- Giovanni **MARCANTONIO**, consigliere nazionale del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro
- dott. **Silvestro LIZZA**, Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione Europea

12.10 - 12.20: Sessione domande dei partecipanti

12.30, 12.45 Conclusioni, Fabio Massimo CASTALDO



CoLAP
Coordinamento Libere Associazioni Professionali



CoLAP IN EUROPA

PROGRAMMA

11 Novembre 2019

16.30 / 18.00 Visita al Parlamento Europeo

12 Novembre 2019

10:00 Tavola rotonda con Parlamento Europeo

14.30 Incontro con Irene Tinagli (Eurodeputata Vicepresidente del gruppo S&D)

16.00 Incontro con Marco Zullo (Eurodeputato Commissione per il mercato interno)

13 Novembre 2019

10-12 Partecipazione alla giornata "Day of the Liberal Professions"

12.30 Incontro con Carlo Calenda (Eurodeputato "Siamo Europei")

CoLAP – Coordinamento Libere Associazioni Professionali
Via Gallonio n. 18 – 00161 Roma
Tel. 06.44340239 – Fax 1786065820 - www.colap.it – segreteria@colap.it