



SENATO

Commissione 1a Affari Costituzionali e 8a Lavori Pubblici

Decreto Legge 1883

"Semplificazioni"

Audizione del 29 Luglio 2020

Intervento del Vice Presidente Nicola Testa

Signor Presidente, Onorevoli commissari,

il mio personale ringraziamento e quello di tutti gli operatori del settore per averci consentito di poter rappresentare alla presente Commissione le nostre osservazioni, nella speranza che queste possano concorrere a portare un contributo al lavoro di definizione del testo del Decreto Legge.

Un grazie particolare perché è sempre difficile, per organizzazioni e professioni come la nostra, spesso definite atipiche, poter rappresentare le proprie istanze in sedi istituzionali malgrado i nostri operatori siano quotidianamente impegnati nell'attività di rapporto, relazione e intermediazione verso le pubbliche amministrazioni per conto di migliaia di imprese, professioni, cittadini. Inoltre al pari di molte altre categorie, operatori economici, rappresentiamo quel tessuto produttivo che contribuisce alla ricchezza e allo sviluppo del Paese, nel nostro caso specifico come vedremo, anche concentrate nel semplificare.

La nostra Associazione **Colap Coordinamento delle Libere Associazioni Professionali** rappresenta oltre 250 organizzazioni e più in generale un segmento di lavoratori autonomi di oltre tre milioni di Professionisti che oggi sono idealmente qui con me e mi onoro di rappresentare, è stata la prima "**forma aggregativa**" iscritta al Mise.





Intervengo in qualità di Vice Presidente del Colap con la delega alla semplificazione. Sono inoltre Presidente dell'Associazione U.NA.P.P.A. – *Unione Nazionale Professionisti Pratiche Amministrative*, una delle tante associazioni iscritte nell'elenco della Associazioni Professionali del Mise afferenti alla Legge 4/2013 (allegato) che come **svolgono un ruolo di intermediazione siano essi Tributaristi, Periti assicurativi o tecnici; Consulenti vari di supporto alle imprese; Traduttori; esperti del Digitale e molti altri sto dimenticando. Molto importanti poi i servizi alla persona o operatori vari che operano anche nella p.a. nell'ambito della salute.**

Tutte organizzazioni e professioni sulle quali questo provvedimento avrà degli impatti importanti, in alcuni casi perché dovranno subirne gli effetti, in altri perché quotidianamente quella tale figura professionale si interfaccia con la pubblica amministrazione nello svolgimento della propria attività come nel nostro caso che non è l'unico. Ecco perché riteniamo che il nostro contributo non sia solo utile ma anche doveroso.

Per quanto attiene più specificatamente il nostro ambito professionale, da sempre manteniamo un rapporto di leale collaborazione con la Pubblica Amministrazione e riteniamo che questo modello costituisca già un contributo **concreto di semplificazione**, tra l'altro utile alle stesse p.a. che si interfacciano con un esperto sia esso del nostro segmento o di altri che qui oggi mi accompagnano virtualmente.

Ci permettiamo pertanto in questa occasione di fornire alcuni elementi di semplificazione a nostro avviso importanti che avrebbero effetti positivi favorendo, tra l'altro sviluppo in molti casi pregiudicato da norme che non sono più adeguate ai tempi.

Di seguito alcune nostre proposte che riteniamo siano in molti casi anche a costo zero, come tali, senza alcun impatto sul piano delle coperture; altra ancora come ad esempio la proposta che da molti anni facciamo di istituire il "procuratore telematico" o "delegato", funzione che proprio nel contesto che qui discutiamo, la semplificazione, può giocare un ruolo molto importante e tra l'altro come vedremo a **ricevuto nel tempo molti ordini del giorno, ultimo in ordine di tempo il 26 Febbraio 2020 nella Commissiona Affari Costituzionali.**

RIFORMA CODICI ATECO





Motivazione

La classificazione delle attività economiche attraverso i codici "**ATECO**" rappresenta oggi uno strumento di riferimento indispensabile per identificare professioni, con una ricaduta diretta poi sugli adempimenti fiscali e tributari, nonché obblighi e comportamenti. Identificare la professione vuole dire poter consentire di accedere a bandi e appalti pubblici che spesso omettono o non riconducono al giusto profilo il professionista che ne viene automaticamente escluso o impossibilitato a partecipare; allo stesso tempo fornire la giusta collocazione sul piano tributario. In molti casi pur in presenza di un codice all'interno del quale poter assimilare l'attività, la rigidità del sistema non consente deroghe quand'anche vi fossero basi concrete o volontà di poterle fare in sede di istruttoria, ad esempio, in un bando di gara per la fornitura di servizi. Ecco perché è necessario rivedere le attuali tabelle, **aggiornate l'ultima volta nel 2007 con semplici correttivi negli anni seguenti**, escludendo di fatto molte attività che si sono sviluppate successivamente e in particolare nell'ambito digitale che è tra i fondamentali di questo Decreto Legge. Abbiamo bisogno di un sistema che sia interattivo con i tempi e flessibile per consentire a ogni attività di potersi inserire correntemente. Non possiamo pensare a codifiche che sono vecchie dopo poche settimane per l'evolversi delle professioni.

L'attuale classificazione comporta le seguenti complicazioni:

1. difficoltà di identificazione da parte dell'ufficio delle entrate del codice Ateco corrispondente all'attività professionale che si esercita, con conseguente rigetto della richiesta di apertura della partita iva o di identificazione di un codice non coerente con l'attività esercitata.
2. Gli appalti e le gare pubbliche fanno riferimento al sistema Ateco in mancanza del proprio si viene esclusi o impossibilitati a partecipare.
3. Si produce una reale discriminazione contraria ad ogni nostro principio costituzionale

Proposta di emendamento: dopo l'articolo 36 inserire il seguente

<< **36 bis** >>





- 1. Si delega al Ministero dello Sviluppo Economico, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, di rivedere i codici Ateco prevedendo una classificazione delle attività economiche per macroaree produttive con particolare riferimento alle Professioni afferenti la Legge 4/2013**
- 2. Il Ministero della Funzione Pubblica in attesa della revisione dei codici Ateco provvederà ad informare tutte le stazioni appaltanti affinché il riferimento all'attività professionale richiesto nel bando pubblico non sia unicamente identificato dal Codice Ateco.**

SUSSIDIARIETA' DEI PROFESSIONISTI

Un ulteriore elemento che a nostro avviso è necessario a un concreto avvio di una nuova era in ambito semplificatorio e il tema che in questo Decreto non trova riferimenti, la "**Sussidiarietà**" che a nostro avviso è uno strumento idoneo a rendere più performante l'iniziativa legislativa e non ultimo sono molti gli ambiti in cui tale innovazione potrebbe essere inserita.

Motivazione

L'Art. 5. della legge 22 maggio 2017, n. 81, prevede la "Delega al Governo in materia di atti pubblici rimessi alle professioni organizzate in ordini o collegi". La previsione limita la possibilità di applicazione della sussidiarietà ai soli professionisti iscritti agli ordini e collegi, ignorando la legge 4/2013 e il sistema duale delle professioni in Italia. Questa limitazione, peraltro, altera in maniera ingiustificata il sistema della libera concorrenza, restaurando vecchie riserve e vincoli immotivati. La Legge 4/2013 in attuazione dell'art.117 cost. e nel rispetto dei principi dell'Unione Europea in tema di concorrenza, disciplina le libere professioni ad esclusione di quelle organizzate in ordini, albi o collegi, delle professioni sanitarie e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio. La legge all'art.2 riconosce alle associazioni, nate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, il ruolo di valorizzare le competenze degli associati e di garantire il rispetto delle regole deontologiche degli iscritti ed agevolando a scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole della concorrenza. Le stesse associazioni in possesso dei requisiti previsti dall'art.7 della Legge, possono rilasciare agli iscritti che ne facciano richiesta, sotto la responsabilità del proprio rappresentante legale, l'attestazione di qualità e di qualificazione professionale dei servizi. Le associazioni in possesso





dei requisiti di legge possono richiedere l'iscrizione nell'elenco del Ministero dello Sviluppo Economico. Iscrizione che non ha valore di regolamentazione né di riconoscimento della professione, ma di messa in evidenza delle competenze dei professionisti iscritti e delle loro regole deontologiche, con l'obiettivo di facilitare la scelta del professionista qualificato da parte dell'utente.

Proposta di emendamento: dopo l'articolo 37, inserire il seguente

<< 37 bis >>

- 1. All'articolo 5 della Legge 22 Maggio 2017, nr. 81, il titolo è sostituito dal seguente "Delega al Governo in materia di atti pubblici rimessi alle Professioni organizzate in ordini e collegi e ai Professionisti ai sensi della Legge 4/2013 iscritti ad una associazione professionale inserita nell'Elenco del Mise"**
- 2. All'articolo 5, comma 1, dopo la frase "professioni organizzate in ordini e collegi" aggiungere "e ai professionisti ai sensi della Legge 4/2013 iscritti ad una associazione professionale inserita nell'elenco del Mise"**
- 3. All'articolo 5, comma 1, sub a) e b) dopo le parole "in ordini e collegi" aggiungere "e ai professionisti ai sensi della Legge 4/2013 iscritti ad una associazione professionale inserita nell'elenco del Mise"**

EQUO COMPENSO

Seppur non afferente probabilmente il tema specifico della semplificazione, per il nostro mondo lo è visto che sarebbe una semplificazione anche quella di indicare un equo compenso, riferimento che trova tra l'altro riconoscimento in molte Leggi Regionali e in alcune Leggi dello Stato ma senza aver ricevuto una indicazione precisa e dove utile sarebbe un inquadramento normativo certo. Un ulteriore e importante tassello dello sviluppo del Paese non può non passare da concreta definizione di un equo compenso. Il reddito è l'aspetto più importante per qualificare un lavoratore e dare ad esso la giusta dignità che deriva dalla possibilità di trovare sostentamento nel proprio lavoro. Un elemento che la stessa Pubblica Amministrazione troppo spesso ha trattato con assoluta superficialità nella definizione di molti bandi di servizio.





Motivazione

Con la Legge 81/2017 il mondo professionale italiano è stato trattato e considerato per la prima volta nella sua interezza: professionisti iscritti in ordine, albi e collegi e professionisti ai sensi della legge 4/2013. L'equo compenso è stato introdotto, per la prima volta, nel 2017, con un intervento sulla legge professionale forense, poi esteso ai professionisti indicati dall'articolo 1 della L. 81/2017 (il "Jobs Act del lavoro autonomo") attraverso il decreto fiscale dello stesso anno (D. L. 148/2017), a sua volta parzialmente modificato dalla legge di Bilancio 2018. Il limite più importante della norma sull'equo compenso, è che manca una definizione chiara, o indicazioni generiche su come definire i parametri di riferimento. La norma rimanda ai parametri ministeriali, che riguardano però prevalentemente se non esclusivamente le professioni organizzate in ordini albi o collegi, per tutte le altre non esistono ad oggi i parametri pertanto la norma resta disapplicata. Questo vuoto normativo continua a consentire ed alimentare i bandi pubblici per incarichi professionali a costi iniqui.

E' necessario un ulteriore intervento normativo che renda effettivamente applicabile la norma, soprattutto nei confronti dei professionisti di cui alla Legge 4/2013 che rappresentano una massa disomogenea di professioni che collaborano con PA e grandi imprese. Andrebbe prioritariamente rafforzato il principio, già stabilito nella disposizione, secondo cui il compenso deve essere "proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto". Nella determinazione del parametro si dovrebbe tenere conto delle qualifiche, dell'insieme di competenze di cui è in possesso e della totalità delle esperienze maturate dal professionista. Un altro elemento interessante che potrebbe concorrere alla definizione dei parametri sono i compensi professionali applicati dall'Unione Europea in occasione dei progetti finanziati. E' necessario innanzitutto definire il luogo e le modalità di confronto per la definizione di questi parametri. Pertanto il CoLAP propone la realizzazione di un tavolo ministeriale presso il Ministero del lavoro con tutte le forme aggregative iscritte all'elenco del MISE, i consumatori, i grandi clienti e la PA.

Proposta di emendamento: dopo l'articolo 47, inserire il seguente

<< 47 bis >>

- 1. Ai fini della determinazione dei parametri per un equo compenso di cui alla Legge nr. 205/2017 e successiva modifica di cui alla Legge nr. 136/2018, per i***





professionisti organizzati in ordini albi o colleghi e i professionisti ai sensi della legge 4/2013 si istituisce all'interno del tavolo di cui all'articolo 7 della Legge del 22 maggio, numero 81 del 2017, un comitato permanente cui partecipano gli Enti ed i Ministeri interessati, l'AGCM, gli ordini, albi e collegi professionali, i consumatori, rappresentanze delle grandi imprese italiane, le forme aggregative iscritte nell'elenco del mise ai sensi della Legge 4/2013.

2. Si delega al Ministero del Lavoro di emanare il regolamento attuativo tenendo presente che il tavolo potrà prevedere delle Commissioni:

- *Per la definizione dei parametri delle prestazioni riguardanti attività riservate ai professionisti organizzati in ordini albi e collegi*
- *Per la definizione dei parametri delle prestazioni libere erogate dai professionisti ai sensi della Legge 4/2013*
- *Per la definizione dei parametri delle prestazioni libere ancorché tipiche dei professionisti regolamentati erogate dai professionisti regolamentati e dai professionisti ai sensi della Legge 4/2013.*

RICOGNIZIONE DELLA MODULISTICA

Ci candidiamo per essere coinvolti nella ricognizione della modulistica standardizzata e dei relativi procedimenti che vengono **indicati all'articolo 15** (*Agenda per la semplificazione, ricognizione e semplificazione dei procedimenti e modulistica standardizzata*), che appunto prevede di "**sentire le associazioni imprenditoriali**, qui esclusivamente indicate. Auspichiamo e chiediamo che vengano inserite anche le Associazioni Professionali di cui alla Legge 4/2013 il cui elenco è regolarmente tenuto e controllato dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Proposta emendativa: articolo 15

"all'articolo 15, comma 1, punto b) riformulare l'articolo inserendo le Associazioni Professionali dopo la parola "imprenditoriali".

Riformulazione:

b) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: "1-bis. Entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, lo Stato, le Regioni e le autonomie locali,





sentite le associazioni imprenditoriali e le Associazioni Professionali di cui alla Legge 4/2013, completano la ricognizione dei procedimenti amministrativi al fine di individuare:

IL "PROCURATORE TELEMATICO" Oggi "DELEGATO"

"Ordini del Giorno approvati Senato: G13101 13.2.2014; G/1577/22/1 9/4/2015; A.S. 1729 DL 162/2019 25/2/2020" (allegati)

La semplificazione è un tema che nei nostri uffici traduciamo con azioni quotidiane, per questo, anche per noi che di "**mestiere**" facciamo i "**semplificatori**", è sempre più necessario avere un quadro di applicazione uniforme e standardizzato che superi una volta per tutte la "**stratificazione normativa**" che si unisce alla "**interpretazione**", altro elemento di criticità. Tutto ciò rende la semplificazione non più una utilità ma un obbligo morale oltre che una necessità per il Paese che non può subire ulteriori rallentamenti al suo sviluppo per questo motivo. Siamo tra l'altro "**cittadini**" e come tali siamo portatori anche di un punto di vista di carattere generale. Se parliamo di "**semplificazione**" è determinante arrivare ai risultati auspicati. A chiedervelo è proprio un "**semplificatore di mestiere**", che malgrado qualcuno potrebbe erroneamente pensare abbia interessi a che un deciso processo di semplificazione non avvenga mai, si fa invece promotore e tifa perché ciò avvenga. Di contro sappiamo che semplificare non è solo un fatto tecnico, ma qualcosa di molto più profondo che necessità anche di un nuovo paradigma nei comportamenti delle persone e di ogni operatore che con il tema venga in contatto.

Motivazione

La semplificazione diventa sempre più digitale, non possiamo pertanto dimenticare che incombe anche un "digital divide" nel Paese e allo stesso tempo non possiamo dimenticare sicurezza, riservatezza, trattamento di dati, ecc., che non sempre sono possibili senza **intermediari, facilitatori** come coloro che svolgono il proprio ruolo tra la p.a. e il cittadino o l'impresa. La nostra storia può confermare le esperienze che fin dagli albori della firma digitale, le stesse istituzioni hanno chiesto noi di gestire. L'intermediario è colui che accompagnava e tutt'ora accompagna il cambiamento e svolge in molti casi una attività sussidiaria.





Per questo riteniamo e proponiamo l'istituzione del **"Procuratore Telematico"** approvato con diversi ordini del giorno nel tempo e oggi, con l'ultimo in ordine di data dal Senato (allegati 3) il 26 Febbraio 202, che ne ha modificato la definizione in **"Delegato"** .

Tra l'altro questa è una funzione prevista dall'articolo 38 del DPR 445/2000, comma 3-bis *"modalità di invio e sottoscrizione delle istanze"* che indica con chiarezza che il *"potere di rappresentanza per la formazione e la presentazione di istanze, progetti, dichiarazioni e altre attestazioni nonché per il ritiro dei atti e documenti presso le pubbliche amministrazioni e i gestori o esercenti di pubblici servizi può essere validamente confermo ad altro soggetto con le modalità di cui al presente articolo"*. Nel nostro caso specifico si aggiunge l'autorizzazione a cui veniamo obbligati per l'esercizio della nostra attività ***"Ex articolo 115 del Tulp"*** e successivi che ci inquadrano come *"Agenzia di Pratiche Amministrative per conto di terzi"*. Purtroppo norme che vengono dimenticate e non applicate o rese applicabili, in particolare quando le procedure diventano telematiche dove non viene prevista tale figura se non in pochissimi casi. Con la conseguenza di una concreta impossibilità di agire in determinati adempimenti.

Proposta di emendamento: dopo l'articolo 15, inserire il seguente

<< 15 bis >>

Il "Delegato"

"Comma 1,

Il conferimento da parte di un Utente (imprenditore, professionista, cittadino, ente) a un soggetto terzo, del potere di rappresentanza, per il conferimento di specifici e univoci atti nei confronti della pubblica amministrazione, comprese e in particolare le operazioni telematiche, deve essere conferita a mezzo di delega con sottoscrizione non autenticata ed accompagnata da copia fotostatica di un documento di identità del delegante. E' fatto divieto alla pubblica amministrazione di richiedere la produzione della delega in forme diverse. Il delegato al compimento di atti che presuppongono una procedura telematica dovrà essere munito di dispositivo di firma digitale qualificato, emesso da un Ente Certificatore accreditato

Comma 2,

Con Decreto del Ministero competente saranno definite le categorie di soggetti che per professionalità ed esperienza maturata nel campo della intermediazione amministrativa e qualificati da Leggi dello stato potranno assumere la veste di delegato ai sensi dell'articolo 1.





Comma 3,

Non è previsto alcun onere a carico dello Stato.

IL RAO PUBBLICO

Motivazione

Importante avanzare nell'applicazione di ***"Identità digitale, domicilio digitale e accesso ai servizi digitali"*** tenendo presente che seppur molto è già stato fatto, alcuni passaggi riteniamo siano da valutare attentamente anche qui nella definizione di ruoli affinché il sistema possa essere stabile e sicuro. A tal proposito nell'ambito della sussidiarietà, altro elemento che riteniamo sia funzionale a rendere la pubblica amministrazione e alcuni dei suoi servizi moderna ed efficiente, riteniamo sia utile un allargamento delle figure già previste dall'articolo 2, comma 2, lettera a) del CAD (Codice dell'amministrazione digitale) che identifica quei soggetti che possono con proprie risorse, effettuare l'identificazione della persona fisica, l'utente, in qualità di R.A.O. pubblico del sistema SPID.

Il R.A.O. nella pratica è quel soggetto che opera in diretta collaborazione con il gestore dell'identità digitale, denominato IDP. L'allargamento di questa figura, in realtà già presente nel mercato, consentirebbe di agevolare e accelerare la diffusione dello SPID e della Carta di identità elettronica.

Proposta RAO PUBBLICO aggiungere all'articolo 2, comma 2, lettera a) del CAD aggiungere il punto

d) a quei soggetti muniti di estesa organizzazione territoriale, dimostrata competenza qualificata e ove presente attestata, anche da dispositivi o Leggi dello Stato, che possano certificare solidità patrimoniale e organizzativa.

INIPEC E DOMICILIO DIGITALE

Motivazioni





La Pec è lo strumento oramai utilizzato per colloquiare con la pubblica amministrazione, ma in generale con chiunque, ove si volesse dare validità legale alla comunicazione. Attualmente è previsto per tutti i Professionisti regolamentati da Albi, Ordini e Collegi, l'obbligatorietà dell'iscrizione nel Indice Nazionale Pec, obbligo che vale anche per Imprese e P.A.

Proposta di emendamento: dopo l'articolo 24, inserire il seguente

Al 1 comma, lettera b) nr. 1 dopo la parola "Stato" aggiungere la seguente frase: "nonché iscritti nei registri detenuti dalle Associazioni professionali di cui alla Legge 4/2013"

Al 1 comma, lettera b) nr. 2 dopo le parole pubbliche amministrazioni inserire la seguente frase: "le associazioni professionali di cui alla Legge 4/2013".

LA MADRE DI OGNI SEMPLIFICAZIONE

Motivazione

Per concludere, a nostro avviso la madre di ogni semplificazione dovrebbe essere la modifica del modo con cui vengono scritte le norme, tema che nel testo non trova alcun cenno. Questa modifica, semplice, a costo zero tra l'altro, consentirebbe di superare due grandi problemi, **l'arbitrarietà interpretativa** che viene favorita proprio dalla complessità non solo di lettura, in molti casi anche di applicazione, e favorirebbe una vera trasformazione nei confronti del cittadino, consentendo a tutti di poter decifrare quello che una norma intende oltre che la sua applicazione pratica.

Proposta di carattere generale ma riteniamo di reale semplificazione.

"Scrivere testi normativi con la modalità del TESTO UNICO. Ogni qualvolta il Legislatore istruisca o modifichi una norma, questa dovrà essere trascritta esponendo il testo comprensivo del/i testo/i richiamato/i. Il testo deve poter essere comprensibile a chiunque anche favorendo il rispetto della nostra costituzione che all'articolo 2 "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Ci chiediamo come possiamo far fronte a





C o L A P
Coordinamento Libere Associazioni Professionali

questo importante impegno se non siamo in grado di decifrare autonomamente una Legge dello Stato con semplicità. E potremmo riferirci anche ad altri articoli della stessa carta fondamentale che regola i nostri rapporti sociali, economici, di convivenza.

Per concludere, grazie Presidente per la possibilità che ci è stata data e grazie a tutti i Commissari per l'attenzione.

Colap Vice Presidente
Nicola Testa

