

CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE V BILANCIO E TESORO

**"Conversione in legge del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione"**

**A.C 2807**

Onorevole Presidente, Onorevoli Commissari,

Vi ringrazio per l'attenzione che vorrete prestare alle nostre osservazioni, sia in qualità di Presidente dell'Associazione Unappa e in rappresentanza delle migliaia di operatori di pratiche amministrative, nonché nel mio ruolo di presidente di Colap, coordinamento delle libere associazioni professionali, quale forma aggregativa a cui Unappa aderisce insieme a decine di associazioni professionali come la nostra che sono presenti nel Paese.

Il provvedimento in esame si colloca in un passaggio cruciale del ciclo di programmazione e attuazione del PNRR e sono lieto di portare il nostro contributo alla discussione e, specificatamente, sul tema della semplificazione a cui tutti dobbiamo aspirare e partecipare, con tenacia e con lo spirito di leale collaborazione che caratterizza i nostri rapporti quotidiani con la p.a. su tutto il territorio nazionale.

Siamo operatori amministrativi, intermediari e professionisti, precisamente siamo definite “agenzie di pratiche amministrative” e la nostra storia viene da lontano. Ogni giorno si confrontano con noi migliaia di operatori economici che ci affidano le loro attività e noi ci confrontiamo rappresentando i loro interessi con lo sportello pubblico: ieri prevalentemente fisico — e in alcuni casi lo è ancora — oggi soprattutto digitale. La digitalizzazione ha certamente introdotto maggiore rapidità e semplificazione nell'accesso ai servizi; tuttavia, ha anche eliminato quasi del tutto il contatto diretto con il funzionario che poteva offrire un chiarimento, un supporto operativo o un parere sulla correttezza di un adempimento. Si pensi, ad esempio, alle difficoltà nella predisposizione o sottoscrizione di una dichiarazione o di un'istanza, oppure alla complessità di molti procedimenti necessari per avviare o modificare un'attività d'impresa, ottenere un'autorizzazione o, più in generale, svolgere tutte quelle attività che richiedono un'interazione con la pubblica amministrazione. Il passaggio al telematico ha di fatto trasferito sull'utente l'intera responsabilità del corretto adempimento, senza che questi disponga sempre delle competenze necessarie per affrontare procedure spesso tecniche e articolate. Sono poche, infatti, le

organizzazioni che riescono a strutturare al proprio interno uffici dedicati alla gestione sistematica delle pratiche amministrative. Va inoltre considerato che non sempre la pubblica amministrazione riesce a recepire tempestivamente le nuove esigenze provenienti dal tessuto economico, soprattutto in una fase in cui emergono attività e modelli di business innovativi — in particolare nell’ambito delle professioni digitali — che talvolta non trovano ancora un adeguato inquadramento normativo o amministrativo.

Insomma abbiamo dematerializzato il contatto umano per garantire rapidità e accessibilità, ma, allo stesso tempo, forse andrebbe valutato se ed in quale misura questo possa effettivamente agevolare il processo di semplificazione. Per questo riteniamo che sia importante ripristinare un servizio che fornisca anche un supporto all’utente consentendogli di avere un contatto con operatori in grado di fornire dettagli che non sempre un manuale è in grado di fornire.

Il nostro ruolo è quello di *“facilitatori”*, supportiamo aziende e professionisti nella gestione dell’adempimento burocratico e lo facciamo perché nessuna organizzazione, in particolare se piccola, gestisce in proprio talune attività che sono per loro natura occasionali. Anche in ottica di filiera visto che oggi la multidisciplinarietà è diventata non solo una necessità ma anche un valore.

Siamo Professionisti riconosciuti dalla Legge 4/2013 e lavoriamo nell’ambito specifico dell’adempimento burocratico. Cioè, là dove troviamo una pratica per aprire una attività, per modificarla o gestirla in tutti i suoi aspetti burocratici, noi gestiamo ogni genere di adempimento a seconda del settore e del tipo di organizzazione. Insomma siamo in prima linea e da questa prima linea, da sempre, chiediamo semplificazione.

La semplificazione riveste un’importanza cruciale sotto diversi aspetti, che si riflettono sia sull’efficienza delle istituzioni pubbliche sia sulla qualità della vita dei cittadini e delle imprese:

- Consente di ridurre i tempi e i costi associati alla gestione delle pratiche burocratiche. Questo porta a un uso più efficiente delle risorse pubbliche e a una maggiore rapidità nell'erogazione dei servizi.
- Procedure semplificate rendono i servizi pubblici più accessibili per i cittadini e le imprese. Un sistema burocratico complesso può risultare scoraggiante, mentre una semplificazione facilita l'interazione e l'accesso ai servizi essenziali.
- Un ambiente amministrativo snello e chiaro incoraggia l'innovazione e la competitività. Le imprese, libere da oneri burocratici e adempimenti eccessivi, possono concentrarsi maggiormente su attività produttive e innovative, contribuendo alla crescita economica e alla competitività del paese.
- Semplificare significa anche migliorare la comunicazione e il rapporto tra le istituzioni e i cittadini. Un servizio pubblico più semplice e diretto rafforza la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.
- Procedure più semplici possono essere adattate più rapidamente ai cambiamenti normativi o alle mutevoli esigenze della società.

Semplificare non è, a nostro avviso, solo una questione di efficienza, ma anche di equità, trasparenza e sostenibilità e investire in questo ambito porta benefici a lungo termine per l'intera società.

## **CHI SIAMO**

Prima di proseguire vorremmo fornire alcuni dati utili a inquadrare chi siamo.

UNAPPA, l'Unione Nazionale dei Professionisti delle Pratiche Amministrative è l'Associazione Professionale di categoria rappresentante dell'Agenzia di Pratiche Amministrative, definizione che tutt'ora persiste dal punto di vista autorizzatorio.

### **La professione e il settore**

- l'attività è regolata dall'articolo 115 del R.D. 18.06.1931, nonché dell'articolo 163 D.lgs. 31.3.1998 n. 112 "*Agenzia di Affari*", nello specifico "*soggetto deputato alla gestione di adempimenti amministrativi per conto terzi*";
- le imprese censite sono 9077 soggetti (*fonte Infocamere 2020*), ma siamo convinti che questo dato sia sottostimato in relazione all'Ateco 82.99.11(*89.99.40 fino al 2024*) che è un codice multidisciplinare e in rapporto a nostre indagini di settore eseguite su un campione di 1800 operatori, indagine dalla quale è emerso che operano in qualità di professionisti non utilizzando il codice Ateco corretto, sfuggendo così all'unico strumento di verifica che sarebbe possibile utilizzare. Per lo più collocando la propria attività nell'ambito del centro elaborazione dati. Per un terzo sono organizzate in società di capitali e il restante suddiviso equamente tra società di persone e imprese individuali;
- l'inquadramento è di impresa, inserita nel Terziario Avanzato e sul piano previdenziale le gestioni a cui afferisce il settore sono quella del commercio e della gestione separata, in rapporto alla forma organizzativa o congiuntamente;
- il PIL di settore supera il miliardo e duecento milioni di euro, i lavoratori occupati nel settore superano le cinquantamila unità e per lo più trattasi di rapporti stabilizzati in virtù della competenza che si matura solo dopo anni di attività;
- l'ambito cui opera un professionista UNAPPA, più in generale, l'Agenzia di pratiche amministrative è quello burocratico amministrativo supportando il cliente, per lo più imprenditoriale e professionale, nella gestione dell'adempimento sia esso telematico e digitale o analogico ove ancora persiste tale modalità. Si aggiungono poi servizi quali il supporto all'esportazione con la gestione di adempimenti export e l'assistenza al viaggio di affari nella richiesta di visti presso Ambasciate e istituzioni estere verso le quali si opera in assenza di qualunque autorizzazione ovviamente. Le attività sono caratterizzate, tutte, da supporto completo al cliente che si avvale della prestazione per ottimizzare la propria attività. Oggi poi è fortemente presente la multidisciplinarietà professionale pertanto l'Agenzia affianca studi e professioni di altro genere nella gestione dell'Adempimento;
- la Legge 4/2013 (art. 4,7,8) riconosce la professione intellettuale e gli aderenti all'associazione svolgono la propria attività in possesso di "*attestato di qualità e di qualificazione professionale dei servizi prestati dai soci*" ottenuto a seguito di formazione definita da appositi percorsi. Pur non essendo un requisito prescritto per legge per svolgere l'attività, il settore ha voluto elevare il proprio ruolo nel

mercato, aumentando le garanzie per il consumatore. Percorso volontario al quale si sottopongono volontariamente gli associati che, altrettanto volontariamente, oggi sono muniti di coperture assicurative R. C. Professionale. La regione Lombardia nel 2013 inserisce nel Quadro Regionale degli Standard Professionali la professione, inserendo nella Classificazione Internazionale delle Professioni ISCO, la professione con il codice 3411 “Tecnici delle scienze giuridiche ed assimilati” e il Mise nel 2015 iscrive l’associazione Professionale;

- l’associazione, nel 2014 realizza il proprio modello di “Valutazione” in collaborazione con MIP-Business School del Politecnico di Milano, percorso al quale sottopone ogni associato e l’intero team lavorativo dell’Agenzia. Dal 2014 Unappa è membro dell’Osservatorio del Politecnico di Milano nell’ambito dell’ICT Professionisti e PMI; la formazione professionale è fortemente caratterizzata da una formazione “*On The Job*” cioè durante l’intera carriera lavorativa e strutturata su diversi percorsi informali e non formali che sono strutturati dall’associazione con un proprio percorso di “Academy”;

## **OSSERVAZIONI SUL TESTO**

L’impianto complessivo del decreto-legge in esame si colloca coerentemente nel solco delle riforme strutturali richieste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con particolare riguardo alla Missione 1 – Componente 1, volta al rafforzamento della digitalizzazione, dell’interoperabilità delle banche dati pubbliche e della capacità amministrativa delle amministrazioni centrali e territoriali.

Nell’ottica di un contributo costruttivo ai lavori parlamentari, si formulano di seguito alcune osservazioni finalizzate a rafforzare ulteriormente l’effettiva semplificazione del procedimento amministrativo, intesa non soltanto come riduzione formale dei termini, ma come razionalizzazione strutturale delle fasi decisionali, delle interazioni tra amministrazioni e della gestione digitale dei flussi informativi.

In particolare, ci concentreremo sulle previsioni che avranno direttamente e/o indirettamente effetti sulla attività professionale rappresentata da UNAPPA e, più in generale, sui professionisti disciplinati dalla Legge 4/2013 (*Disposizioni in materia di professioni non organizzate*).

## **TITOLO I DISPOSIZIONI PER L’ATTUAZIONE DEL PNRR.**

### **CAPO I GOVERNANCE PER IL PNRR**

#### **Articolo 1. (Disposizioni in materia di responsabilità per il conseguimento degli obiettivi del PNRR)**

Al fine di rafforzare ulteriormente la capacità di monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi finali del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), si propone l’integrazione tra il sistema ReGiS e il fascicolo informatico del procedimento amministrativo ai sensi dell’art. 41 CAD, con l’obiettivo di unificare monitoraggio finanziario e procedimento amministrativo, riducendo il carico complessivo di rendicontazione.

#### **Articolo 3. (Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori delle misure PNRR)**

L'estensione delle attività di controllo e rendicontazione oltre il 2026 non deve determinare duplicazioni documentali o richieste istruttorie già soddisfatte mediante sistemi interoperabili. Si suggerisce pertanto l'introduzione: a) di una clausola di non aggravamento procedimentale, stabilendo che le attività di monitoraggio e rendicontazione non possano comportare ulteriori oneri istruttori per cittadini e imprese già adempiuti tramite sistemi digitali interoperabili; b) di un principio di non duplicazione documentale e di piena validità dei dati già acquisiti tramite *Piattaforma Digitale Nazionale Dati* (PDND). Le misure di assistenza tecnica e di aggiornamento delle procedure di monitoraggio costituiscono un elemento essenziale per la corretta attuazione del PNRR. In tale ambito, appare opportuno anzitutto favorire la piena integrazione tra le piattaforme di monitoraggio già esistenti, evitando sovrapposizioni fra diversi sistemi informativi. Occorrerebbe peraltro distinguere chiaramente fra controlli preventivi e controlli successivi o in corso d'opera, promuovendo linee guida operative uniformi per le diverse amministrazioni attuatrici. Una semplificazione effettiva non può prescindere da una efficace razionalizzazione delle verifiche e dei controlli amministrativi.

#### **Articolo 4. (Misure di semplificazione per l'attuazione degli interventi previsti dal PNRR e per la realizzazione di quelli non più finanziati con risorse del medesimo)**

La disciplina volta a chiarire gli effetti delle determinazioni adottate in sede di Consiglio dei ministri nel procedimento di superamento del dissenso costituisce un elemento centrale per la certezza giuridica degli interventi PNRR. Al fine di evitare incertezze applicative, si potrebbe valutare l'ipotesi di un effetto pienamente sostitutivo della determinazione finale, qualificandola come titolo abilitativo unico. Così come si potrebbe prevedere che non siano ammesse riaperture del procedimento o ulteriori richieste di parere successivamente alla determinazione conclusiva. Sarebbe inoltre auspicabile una gestione integralmente digitale dell'iter di superamento del dissenso, in modo da assicurare piena tracciabilità e trasparenza, oltre a una significativa riduzione dei tempi. Un consolidamento del procedimento in tal senso contribuirebbe a una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni coinvolte.

## **SEZIONE II DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE E DI DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE IN ATTUAZIONE DELLA MISSIONE 1, COMPONENTE 1, DEL PNRR**

#### **Articolo 5. (Misure in materia di regimi amministrativi)**

L'intervento che rende strutturale il modello di conferenza di servizi semplificata e in modalità asincrona rappresenta un passaggio significativo verso la stabilizzazione delle misure emergenziali introdotte negli anni precedenti. Tuttavia qui si evidenzia chiaramente un problema di uniformità amministrativa. Ricordiamo anzitutto che l'intervento sui regimi amministrativi deve essere interpretato alla luce dell'art. 1, comma 1, della legge 241/1990, che impone criteri di economicità, efficacia e semplificazione. Si segnala pertanto la necessità di rafforzare il grado di coordinamento e omogeneità dei regimi amministrativi disciplinati a livello nazionale, con particolare riferimento ai procedimenti SUAP e ai procedimenti autorizzatori digitalizzati. In assenza di standard operativi vincolanti, infatti, la semplificazione normativa rischia di produrre effetti assolutamente disomogenei sul territorio nazionale. In particolare, si suggerisce l'introduzione – attraverso modelli procedurali standardizzati – di un principio di uniformazione applicativa dei regimi amministrativi, evitando in questo modo disomogeneità territoriali nei procedimenti SUAP. Una soluzione potrebbe essere prevedere un'interoperabilità obbligatoria attraverso la *Piattaforma*

*Digitale Nazionale Dati* (PDND), ai sensi degli articoli 50-ter e seguenti del Codice dell'Amministrazione Digitale. Ciò dovrebbe indurre le amministrazioni coinvolte nel procedimento a evitare scambi documentali cartacei o duplicativi.

In una prospettiva di ulteriore miglioramento del processo, sembrerebbe inoltre opportuno rafforzare il carattere effettivamente perentorio dei termini previsti per l'espressione dei pareri, chiarendo in modo inequivoco che il mancato riscontro entro il termine stabilito equivale ad assenso senza condizioni, salvo i casi espressamente previsti dalla legge. Occorrerebbe poi prevedere che le richieste di integrazione documentale possano essere formulate una volta sola ed entro un termine chiaramente definito, al fine di evitare sospensioni reiterate del provvedimento, che di per sé possono comportare danni molteplici e gravi al soggetto richiedente istanza. Il coerente ricorso alla logica della digitalizzazione dovrebbe infine favorire l'adozione di modelli standardizzati di parere, chiaramente in formato digitale, così da garantire omogeneità, tracciabilità e riduzione del contenzioso. Questi semplici accorgimenti dovrebbero contribuire a rendere il ricorso alla conferenza di servizi più rapido dal punto di vista reale e sostanziale, invece che in chiave solamente formale.

Ancora oggi assistiamo a un proliferare di sistemi informativi di gestione che certamente rispettano standard tecnici previsti dalla normativa di riferimento, ma allo stesso tempo gli stessi sistemi sono stati progettati con logiche di utilizzo differenti e questo elemento è distorsivo in particolare per operatori che lavorano su più città e costretti pertanto a inseguire diverse modalità di azione. Spesso queste distorsioni si riverberano sulla quotidianità di tantissimi operatori. Serve pertanto una normativa applicata che sia univoca e che superi la stratificazione normativa che abbiamo sedimentato in tanti anni di aggiunte e modifiche.

In particolare nella reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi serve il coinvolgimento degli utilizzatori, di coloro che davanti allo sportello virtuale o fisico che sia, ci lavorano, mentre assistiamo ancora quasi per intero a una progettazione che viene pensata da chi sta dietro lo sportello della p.a. e per questo spesso i servizi telematici non sono risolutivi e non semplificano, in particolare poi quando ci limitiamo a trasformare un modulo cartaceo in digitale ma non cambiamo la logica.

#### **Articolo 6. (Misure di semplificazione in favore dei cittadini e dei consumatori)**

Condividiamo qualunque intervento normativo volto a semplificare concretamente la vita dei cittadini, delle imprese e dei professionisti. Ogni misura che riduca gli adempimenti superflui, chiarisca le procedure, accorci i tempi di risposta e renda più accessibile il rapporto con la pubblica amministrazione rappresenta un passo avanti nella direzione di uno Stato più efficiente e vicino alle esigenze reali del Paese.

#### **Articolo 8. (Semplificazioni in materia di obblighi amministrativi e di obblighi di pubblicazione per amministrazioni ed imprese)**

Si esprime piena condivisione per l'obiettivo di ridurre e razionalizzare gli obblighi amministrativi e di pubblicazione, nella consapevolezza che l'eccessiva stratificazione normativa ha negli anni generato adempimenti duplicativi, talvolta meramente formali, con un impatto significativo in termini di costi organizzativi per amministrazioni, imprese e professionisti. Ogni intervento volto a eliminare ridondanze e a rendere più proporzionati gli obblighi costituisce un passo concreto

verso una pubblica amministrazione più efficiente. È tuttavia importante che la semplificazione non si traduca in una mera redistribuzione degli obblighi su canali differenti (ad esempio trasferendo adempimenti cartacei in formato digitale senza una reale riduzione del carico informativo), ma comporti una effettiva razionalizzazione dei flussi informativi, evitando duplicazioni tra banche dati e piattaforme diverse. Sarebbe auspicabile accompagnare le nuove disposizioni con linee guida chiare e tempestive, al fine di garantire un'applicazione uniforme sul territorio nazionale ed evitare incertezze interpretative. È, a nostro avviso, necessario fornire indicazioni chiare e vincolanti agli intermediari finanziari affinché la documentazione rilasciata sia redatta in modo pienamente leggibile e trasparente, consentendo di individuare con immediatezza la natura della spesa sostenuta. Attualmente, infatti, non sempre risulta agevole ricondurre i costi alla corretta tipologia di spesa, poiché i sistemi di registrazione riportano spesso il nominativo del contraente formale del contratto e non l'effettiva denominazione o una descrizione chiara del fornitore o del servizio reso. Tale circostanza genera incertezze interpretative e difficoltà nella corretta classificazione delle operazioni.

La gestione cartacea rappresenta ancora un elemento critico, tuttavia, anche laddove si opti per soluzioni digitali, è fondamentale che queste siano semplici, accessibili e non eccessivamente onerose per gli operatori. Sarebbe inoltre opportuno rivedere le modalità e i requisiti di accreditamento dei conservatori, poiché l'attuale impianto normativo rende di fatto questa attività accessibile a un numero molto ristretto di soggetti, in ragione delle condizioni richieste per l'avvio e l'esercizio dell'attività. Una maggiore apertura, nel rispetto degli standard di sicurezza e affidabilità, favorirebbe concorrenza, efficienza e riduzione dei costi.

Poiché l'eliminazione dell'obbligo di conservazione cartacea delle ricevute POS insieme alla razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione sono interventi sicuramente apprezzabili, in quanto utili rispetto alla riduzione degli oneri amministrativi, sarebbe opportuno accompagnarli con un sostanziale rafforzamento del principio generale di equivalenza giuridica del documento digitale, che sarebbe quanto mai necessario al fine di evitare interpretazioni restrittive in sede applicativa. In prospettiva, si suggerisce di estendere il modello del collegamento ipertestuale alle banche dati nazionali anche ad altri ambiti di pubblicazione, riducendo duplicazioni informative.

#### **Articolo 11. (Misure urgenti in materia di interoperabilità delle banche dati pubbliche e in materia di trasparenza e controllo degli strumenti digitali)**

Le modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale, con particolare riguardo alla trasparenza sugli strumenti digitali, alla registrazione delle deleghe e all'interoperabilità con l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), rappresentano un passaggio strategico per l'evoluzione dell'ecosistema digitale pubblico. Si esprime pertanto apprezzamento per l'obiettivo di rafforzare l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche, condizione essenziale per una reale semplificazione amministrativa. La piena circolarità delle informazioni tra amministrazioni rappresenta uno strumento fondamentale per ridurre gli oneri a carico di cittadini, imprese e professionisti, evitando la duplicazione delle richieste documentali di dati già presenti in banche dati pubbliche interoperabili, così da rendere effettivo il principio del “*once only*”. Decisivo è a tale proposito assicurare la completa obbligatorietà dell'integrazione fra le diverse piattaforme (ANPR, PDND, sistemi di identità digitale, IT-Wallet) proprio al fine di evitare inutili sovrapposizioni, che oltre a rendere ridondanti le basi dati di riferimento rappresentano chiaramente dei costi indiretti rispetto a una gestione efficiente dell'intero sistema informativo.

È fondamentale che l'integrazione delle banche dati si traduca in un alleggerimento concreto degli adempimenti per gli utenti finali. L'interoperabilità non deve comportare nuovi obblighi di caricamento dati, verifiche aggiuntive o responsabilità ulteriori in capo a cittadini e intermediari, ma deve invece ridurre il margine di errore e semplificare le procedure. Si propone pertanto di integrare l'impianto normativo di questo articolo prevedendo anche: a) tracciabilità obbligatoria delle interrogazioni interoperabili; b) principio di responsabilità per dato interoperato; c) divieto di duplicazione documentale in presenza di dato già certificato in banca dati pubblica. Tali integrazioni potrebbero risultare anche utili al fine di prevenire contenziosi tra amministrazioni e garantire certezza nei procedimenti digitalizzati.

Le modifiche al CAD introdotte da questo articolo incidono chiaramente sull'interoperabilità delle banche dati pubbliche. Si richiama anche l'art. 41 CAD sul fascicolo informatico e l'art. 3-bis CAD sul domicilio digitale. Risulta di conseguenza necessario garantire la piena tracciabilità delle deleghe digitali, nelle loro differenti forme (inclusa quella da noi proposta come delega "di scopo" per il trattamento di specifiche attività o procedimenti telematici), attraverso l'utilizzo sistematico di "attributi qualificati".

Al fine di garantire il completamento efficace ed efficiente della transizione digitale si ritiene necessario coordinare in modo esplicito il sistema SPID e le altre identità digitali nazionali (CIE) con il portafoglio personale di identità digitale europeo (Eu-Wallet o It-Wallet), in una logica di transizione ordinata e coerente, oltre che interoperabile. È peraltro evidente che un'infrastruttura digitale concretamente integrata in maniera efficiente è un presupposto imprescindibile per una reale semplificazione del procedimento amministrativo.

In relazione alla lettera d) dell'articolo 11, che interviene sull'articolo 62 del Codice dell'Amministrazione Digitale (ANPR), si ritiene opportuno avviare una riflessione circa la possibilità di prevedere forme di accesso regolato alla banca dati, mediante convenzioni specifiche stipulate con soggetti qualificati, anche appartenenti al settore privato o associativo, per finalità strettamente connesse allo svolgimento di funzioni professionali determinate e circoscritte.

L'esperienza maturata nel sistema SPID, ove determinati soggetti accreditati operano in regime autorizzatorio per l'emissione e gestione delle identità digitali, dimostra come forme di collaborazione pubblico-privato possano rafforzare l'efficienza del sistema senza pregiudicare la sicurezza dei dati. Analogamente, nel settore delle notificazioni digitali, l'affidamento a soggetti privati qualificati ha consentito di ampliare la capacità operativa del sistema pubblico.

In tale prospettiva, si potrebbe valutare l'introduzione di un modello convenzionale che consenta, a soggetti in possesso di requisiti professionali definiti e verificabili, l'accesso a specifiche funzionalità o servizi di interrogazione della banca dati, eventualmente anche mediante forme di contribuzione economica volte a sostenere l'infrastruttura tecnologica.

Una simile impostazione potrebbe contribuire, tra l'altro, a compensare il persistente *digital divide*, garantendo un presidio professionale nei territori e presso categorie di utenti che non dispongono di adeguate competenze digitali, senza determinare un ampliamento indiscriminato degli accessi, ma nel rispetto di criteri rigorosi di tracciabilità, responsabilità e limitazione funzionale.

L'eventuale introduzione di tale modello dovrebbe naturalmente prevedere la piena tracciabilità delle interrogazioni, l'attribuzione di responsabilità per l'utilizzo del dato, la delimitazione oggettiva delle funzioni esercitabili e il rispetto integrale della normativa in materia di protezione

dei dati personali. In questo modo, l'interoperabilità delle banche dati pubbliche potrebbe tradursi non solo in un principio tecnico, ma in un concreto strumento di semplificazione a beneficio di cittadini e imprese.

In relazione alla banca dati ANPR, sarebbe utile consentire accesso a tale servizio a organizzazioni le cui caratteristiche rispondano a principi di correttezza e capacità tecnica, nonché presenza sui territori, che siano in grado di collaborare alla distribuzione di certificazioni anagrafiche.

## PROPOSTE

1) **La delega** rappresenta il primo strumento operativo indispensabile per sostenere concretamente il processo di semplificazione e digitalizzazione del Paese, in particolare nell'ambito burocratico in cui i professionisti si trovano ad operare quotidianamente, spesso tra notevoli difficoltà. Oggi, con l'avvento sempre più pervasivo delle tecnologie digitali, è necessario introdurre maggiore ordine nei processi amministrativi, definendo in modo chiaro regole, ruoli e responsabilità dei diversi soggetti coinvolti. Ciò è fondamentale anche a tutela del consumatore, che frequentemente si trova in una posizione di debolezza e rischia di subire disfunzioni o abusi derivanti da un sistema poco strutturato. La funzione del *"facilitatore"* è, nei fatti, già consolidata grazie all'intervento di diverse professionalità riconosciute; tuttavia, per molte categorie — tra cui la nostra — manca ancora un inquadramento normativo chiaro e uniforme. Anche laddove esistano disposizioni di riferimento, queste risultano spesso disapplicate o applicate in modo non coerente. Ne deriva che le stesse iniziative di "reingegnerizzazione dei processi burocratici" non hanno finora prodotto risultati realmente efficaci. Tale situazione è la naturale conseguenza dell'assenza di un quadro normativo organico e universalmente applicabile. Anche nei casi in cui la delega sia formalmente prevista da strumenti o uffici competenti, la sua configurazione non risulta ancora adeguata. È necessario, invece, che la delega venga strutturata in modo completo e coerente, contemplando esplicitamente i profili di responsabilità, la chiarezza dei poteri conferiti, la definizione delle funzioni esercitabili e le diverse tipologie di delega possibili, così da rendere il sistema digitale realmente sicuro, efficiente e funzionale agli obiettivi di semplificazione.

**Ogni impresa, soggetto economico, cittadino utente, deve poter incaricare qualcuno ad agire in via digitale per proprio conto.** Un principio affermato più volte nella legislazione nazionale e ribadito dalla UE con il nuovo regolamento eIDAS in relazione al nuovo strumento e-Wallet, il portafoglio digitale che prossimamente utilizzeremo.

- La proposta di Regolazione del Parlamento Europeo e Consiglio, No 910/2014, al 7 febbraio 2023, Report A9-0038/2023 del 2 marzo 2023. Nella sessione plenaria viene approvata, indicata espressamente, la necessità di prevedere una "delega" operativa "(ea) provide a mechanism allowing the user of the European Digital Identity Wallet to act on behalf of another natural or legal person"

Ma in realtà la stessa disciplina nazionale più volte, anche su nostra sollecitazione, è intervenuta su questo argomento ma senza trovare una sintesi applicativa costante ed effettiva.

- L'articolo 38, comma 3-bis, del DPR 445 del 28 dicembre 2000 prevede *"modalità di invio e sottoscrizione delle istanze"* secondo cui 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 conferito ad altro soggetto con*

*le modalità di cui al presente articolo*”. È pertanto chiara la possibilità per qualsiasi cittadino, a titolo individuale o in rappresentanza di imprese, di poter dare una delega.

- L'articolo 63 del DPR 600 del 29 settembre 1973. Si tratta della delega tipicamente applicata per le attività presso l'Agenzia delle Entrate e/o fiscali *“Presso gli uffici finanziari il contribuente può farsi rappresentare da un procuratore generale o speciale autenticata da Notaio salvo casi di esonero previsti”*. Tale norma non deve essere applicata a pratiche amministrative relative a “registro atti privati, aperture e chiusure posizioni fiscali ecc.” attività per le quali è prevista la semplice delega.
- All'articolo 31, comma 2 bis, 2 quater, della Legge 340 del 9 dicembre 2000. Questo articolo, viene ripristinato nel 2020 su indicazione delle Camere di Commercio, dopo venti anni in cui si è agito con una procura speciale, appositamente prevista per superare la limitazione imposta dall'introduzione della stessa legge. La “Procura Speciale” è prevista sempre dall'articolo 46.1 lettera u) del DPR 445/2000. Importante sottolineare che tale procedura ha consentito di semplificare la gestione delle pratiche amministrative del Registro Imprese e non solo, ed è utilizzata in ambito Suap da quasi tutte le amministrazioni locali e dal portale telematico Impresa in un Giorno. La procura inoltre è tutt'ora accettata soltanto da alcune sedi camerali, poiché fin dall'introduzione della norma la sua applicazione è stata non uniforme ma differenziata, in quanto i vari uffici potevano scegliere discrezionalmente se applicarla o meno. La sua eliminazione nel 2019 ha creato, e continua a creare a causa dell'incertezza che contraddistingue l'applicazione dell'istituto, notevoli problemi nella gestione degli adempimenti, in particolare qualora un'azienda volesse delegarne l'assolvimento a intermediari come noi.
- L'articolo 26, comma 2, lettera d) f) n), della Legge 5 agosto 2022, nr. 118. Questo articolo ha introdotto la *“delega”* per la gestione delle pratiche e la loro semplificazione. La norma considera lo strumento delega un elemento sostanziale per la reingegnerizzazione dei servizi, che proprio per questo devono sempre prevederla. Non è perciò possibile introdurre procedure senza tener conto di questo presupposto operativo, che occorre considerare nella realizzazione di ogni nuovo procedimento amministrativo.
- L'articolo 26, comma 3, della Legge 5 agosto 2022, nr. 118. L'articolo inserisce l'obbligo per il legislatore di coinvolgere le associazioni professionali e datoriali nel processo di valutazione della reingegnerizzazione dei procedimenti amministrativi. Sarebbe tuttavia opportuno e utile coinvolgerle anche nelle fasi preliminari di ricognizione.
- L'articolo 38, del DL 31 maggio 2021, nr. 77, comma 2, c) *“il sistema di gestione delle deleghe”*. Viene introdotto un nuovo strumento che avrebbe potuto risolvere il problema della delega, non solo in relazione a Spid, per il quale viene previsto, ma in generale. Infatti, con l'articolo 64-ter viene modificato il Codice dell'Amministrazione Digitale, prevedendo appunto l'istituzione di un Sistema di Gestione delle Deleghe a cui si poteva dare ordine e uniformità per tutta la Pubblica amministrazione. Riteniamo che in questo ambito sia possibile valutare una risoluzione del nostro problema.
- E in ultimo, il più recente emendamento, approvato nel 2024, in relazione all'art. 20 del DL 19/2024 *“ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*).

Da qui la nostra proposta emendativa.

## EMENDAMENTO

All'art.11, comma 1, dopo la lettera e) aggiungere:

f) all'articolo 64-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, sono apportate le seguenti modificazioni:

**Comma 1-bis** La delega per l'accesso ai servizi in rete *può essere conferita anche* con riferimento a *specifiche attività o procedimenti telematici*, determinati nell'atto di conferimento. Tale delega è rilasciata tramite istanza firmata in digitale o istanza cartacea e conferita mediante Piattaforma di Gestione Deleghe, attraverso la generazione di un "attributo qualificato", a professionisti iscritti ad ordini, albi o collegi, nonché gli iscritti alle associazioni professionali di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 4. Gli attributi qualificati relativi alla delega sono resi interoperabili con il Sistema IT-Wallet e con il portafoglio europeo di identità digitale ai sensi del regolamento (UE) n. 910/2014 e successive modificazioni, nel rispetto della normativa europea e nazionale in materia di protezione dei dati personali. Restano ferme le disposizioni vigenti in materia di rappresentanza e responsabilità del delegante e del delegato.

\*\*\*\*

## 2) Obbligo di pec per i professionisti ex lege 4/2013

La lettera b n.4 dell'art.11 ha lo scopo apprezzabile di garantire l'univocità e il costante allineamento dei domicili digitali tra l'Indice delle pubbliche amministrazioni e l'Indice nazionale dei domicili digitali delle imprese e dei professionisti, tramite i servizi della piattaforma digitale nazionale dati (PDND). **Tuttavia, tutto il comparto libero professionale di cui alla Legge 4/2013 rimane escluso dal perimetro delle previsioni.** Infatti, con l'articolo 16 del D.L. n. 185/2008, l'articolo 5 del D.L. n. 179/2012 e l'articolo 37 del D.L. 76/2020, è stato stabilito che la PEC è obbligatoria per le Pubbliche Amministrazioni, le imprese, le società, le ditte individuali e i liberi professionisti iscritti ad un Albo professionale. La normativa attuale, pertanto, lascia fuori dall'obbligo tutti i professionisti disciplinati dalla Legge 4/2013 lasciando al singolo professionista la scelta di dotarsi o meno di un domicilio digitale. Questa diversa previsione mal si concilia con la strategia di digitalizzazione del Paese che dovrebbe essere orientata alla costruzione di un ecosistema professionale moderno, efficiente, accessibile ed inclusivo. La nostra proposta emendativa mira a valorizzare il domicilio digitale come uno strumento essenziale per l'interazione tra attività economiche e PA, semplificando l'accesso a bandi, incarichi, comunicazioni ufficiali, digitalizzazione dei processi. Nello stesso tempo, estendere l'obbligo a tutti i professionisti aderenti ad associazioni professionali iscritte presso l'elenco del MIMIT, garantirebbe la sicurezza giuridica nelle relazioni professionali, tutelando sia i clienti che i professionisti stessi. L'obbligo di dotazione della PEC e il ruolo di garanzia delle associazioni iscritte nell'elenco del MIMIT rafforzerebbe la trasparenza nei confronti di cittadini, imprese e PA, rendendo i professionisti facilmente identificabili e contattabili in modo sicuro e certificato.

## EMENDAMENTO

All'art.11, lettera b) dopo il punto 4, aggiungere il seguente

<<4-Bis>>

(Modifiche all'art.16, comma 7 e 7 bis del Decreto-Legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito con modificazioni dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2)

1. All'articolo 16, comma 7 del Decreto-Legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito con modificazioni dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2:

- a) Dopo “elenchi istituiti con legge dello Stato” aggiungere “e i professionisti di cui alla Legge 14 gennaio 2013 n.3 iscritti ad una associazione professionale inserita nell’elenco del Ministero delle Imprese e Made in Italy ai sensi dell’art.2, comma 7 della legge 14 gennaio 2013 n.3”
  - b) Dopo “rispettivi ordini o collegi” aggiungere “e alle rispettive associazioni professionali”
  - c) “Gli ordini e i collegi pubblicano” è sostituita dalla seguente “Gli ordini, i collegi e le associazioni professionali”
2. All’articolo 16, comma 7bis del Decreto-Legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito con modificazioni dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2:
- a. Al primo capoverso la frase “all'albo o elenco di cui al comma 7” è sostituita con “all'albo, elenco o associazione di cui al comma 7”
  - b. La frase “Collegio o Ordine di appartenenza” è sostituita con “Collegio, Ordine o associazione di appartenenza”
  - c. La frase “In caso di mancata ottemperanza alla diffida, il Collegio o Ordine di appartenenza applica la sanzione” è sostituita con “In caso di mancata ottemperanza alla diffida, il Collegio o Ordine o Associazione di appartenenza applica la sanzione”
  - d. All’ultimo capoverso aggiungere “Per i professionisti di cui alla Legge 14 gennaio 2013 n.4, con decreto del Ministro delle Imprese e del Made in Italy, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, saranno definite le modalità operative, accertamento dell’obbligo e sanzioni”

#### **Articolo 12. (Misure urgenti in materia di microimprese)**

Con riferimento all’articolo 12, comma 5, che interviene sull’articolo 15 del decreto legislativo n. 28 del 2011, prevedendo l’adozione di un modulo unico telematico per la trasmissione degli attestati relativi ai responsabili tecnici operanti nel settore FER e l’aggiornamento automatico delle qualifiche professionali presso le Camere di commercio, si propone di estendere in via sistematica il medesimo principio di tracciabilità e aggiornamento automatico anche alle qualifiche professionali dei soggetti operanti ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, in possesso di attestazione rilasciata da associazioni professionali iscritte nell’elenco del Ministero delle Imprese e del Made in Italy istituendo un “*elenco volontario dei Professionisti Legge 4/2013*”.

A tale proposito, si propone il seguente emendamento aggiuntivo:

#### **EMENDAMENTO**

All’articolo 12, comma 5, dopo il terzo periodo del nuovo comma 7 dell’articolo 15 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, è aggiunto il seguente paragrafo:

«Con le medesime modalità telematiche e nel rispetto dei principi di uniformità e tracciabilità di cui al presente comma, le Camere di commercio possono altresì acquisire e rendere disponibili, su istanza dell’impresa interessata, le attestazioni di qualificazione professionale rilasciate dalle associazioni professionali ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, iscritte nell’elenco del Ministero delle imprese e del made in Italy, ai fini dell’aggiornamento delle informazioni contenute nel repertorio economico amministrativo o nella visura camerale.»

Cosa non troviamo nel testo di legge. Ulteriori proposte di semplificazione.

Sul piano generale esprimiamo pieno favore alla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, così come sosteniamo la necessità di una revisione costante delle procedure per renderle più semplici, più chiare sotto il profilo informativo — anche al fine di agevolare eventuali controlli ex post — e, più in generale, coerenti con l'evoluzione tecnologica. Non possiamo tuttavia ignorare che nel Paese persiste ancora un significativo divario digitale, che deve essere attentamente considerato. Allo stesso modo, non può essere trascurata la centralità del lavoro e della persona nei processi amministrativi. La tecnologia deve rimanere uno strumento al servizio dell'uomo: anche il ricorso all'intelligenza artificiale, che potrebbe rappresentare un valido supporto nei procedimenti amministrativi, non dovrebbe mai sostituire integralmente la valutazione umana, che resta essenziale per esaminare nel merito gli adempimenti e coglierne le specificità.

Siamo inoltre favorevoli a un processo di standardizzazione dei procedimenti, anche attraverso un piano straordinario di revisione delle pratiche amministrative — percorso che in parte è già stato avviato. Tuttavia, il mancato coinvolgimento diretto delle organizzazioni che operano quotidianamente a contatto con l'utenza suscita una forte preoccupazione: il rischio è che la semplificazione risulti parziale, se osservata esclusivamente dal punto di vista interno della pubblica amministrazione. Il pericolo che la semplificazione diventi autoreferenziale è concreto se non vengono coinvolti i soggetti che, come la nostra organizzazione, operano “davanti allo sportello” — oggi prevalentemente digitale — e che conoscono le criticità applicative vissute da cittadini e imprese. Solo un confronto strutturato con chi utilizza quotidianamente i sistemi può garantire una semplificazione reale, efficace e condivisa.

### 1. Il SUAP, lo sportello unico delle attività produttive. Agenzia delle Imprese

Auspichiamo di poter avere uno sportello che sempre più parli la stessa lingua a prescindere dal prodotto e/o servizio che verrà utilizzato dalla pubblica amministrazione. E in questo ambito ci sentiamo di proporre, o meglio riproporre una semplificazione del D.P.R. 7 settembre 2010, nr. 160, che ha istituito oltre che lo sportello unico, tutte le sue possibili emanazioni, tra queste l'AGENZIA DELLE IMPRESE, soggetti privati accreditati che possono gestire le pratiche per il rilascio di autorizzazioni, in vece della stessa p.a. con la quale in ogni caso si confronta alla pari. Una reale semplificazione. Un esperimento di sussidiarietà che avrebbe avuto, e ancora avrebbe, un importante impatto sulla semplificazione perché affiderebbe a un privato, seppur controllato tutto l'iter autorizzatorio potendosi così concentrare, la p.a. sul controllo che oggi è quasi nullo in determinati ambiti.

Questa impostazione sarebbe oggi, quanto mai provvidenziale visto anche la crisi che la p.a. ha nell'assunzione di personale.

Servirebbe semplificare il processo di accreditamento che così come fu scritto si dimostrò impraticabile invalidando un processo che poteva divenire effettivamente efficace. Processo che però potremmo riavviare.

### 2. Il Fascicolo informatico d'impresa

Il decreto 17 dicembre 2024, nr. 159 “Regolamento di attuazione dell'articolo 4, comma 6 del Decreto Legislativo 25 novembre 2016, nr. 219, relativo alla formazione e gestione del fascicolo informatico d'impresa”, ha dato il via ai lavori sulla costruzione del fascicolo di impresa, quello strumento che prevede la centralità del fascicolo per qualunque documentazione inerente all'Impresa: autorizzazioni, sanzioni, documenti vari, ecc.

L'articolo 3 della suddetta legge prevede "alimentazione del fascicolo informatico di impresa" a cura della p.a., Suap, amministrazioni che eseguono controlli, ecc. Per questa attività è delegato il sistema camerale per mezzo delle proprie emanazioni territoriali alla tenuta del fascicolo.

## PROPOSTA

Chiediamo che sia prevista la possibilità dell'auto caricamento di documenti a cura dell'impresa. Pensiamo a documenti che spesso vengono richiesti, documenti che possono essere utili per altre istruttorie, ecc.

Chiediamo che in subordine al punto precedente sia prevista la **possibilità di caricamento a soggetti delegati in possesso di determinati requisiti da definire**, che possano fornire garanzia di processo e validazione dei documenti.

In conclusione, Presidente, Onorevoli, la digitalizzazione e la semplificazione rappresentano leve imprescindibili per sostenere lo sviluppo e il rilancio del Paese. Nel nostro ambito, esse possono costituire anche un'opportunità concreta per favorire la nascita e il consolidamento di nuove attività, sempre più orientate alla qualità delle prestazioni e al valore professionale.

Proprio per questo rivolgiamo un appello affinché vengano finalmente considerate in modo strutturato le esigenze che da anni rappresentiamo, spesso senza risultati concreti, nonostante sia stata più volte riconosciuta l'utilità e la funzione che il nostro settore svolge a supporto di cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

È necessario semplificare, ma è altrettanto necessario che la semplificazione sia partecipata: deve coinvolgere non solo chi definisce le regole, ma anche chi le applica e chi le utilizza quotidianamente. Solo così potrà essere realmente efficace, equilibrata e capace di produrre benefici tangibili per l'intero sistema.

Nella speranza che il nostro piccolo contributo possa consentire un passo avanti per raggiungere l'obiettivo comune, ringrazio per l'attenzione e auguro a tutti buon lavoro.

Presidente Unappa  
Nicola Testa

