

Camera di Deputati

Commissione Bilancio

Proposta di Legge

Conversione in legge del Decreto Legge 2 marzo 2024, nr. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza (PNRR)

A.C. 1752

Audizione del 14 marzo 2024

Intervento del Presidente di UNAPPA, Nicola Testa

Signor Presidente, Onorevoli commissari,

devo anzitutto formularvi il mio personale sentito ringraziamento, insieme a quello di tutti gli operatori del settore, per averci consentito di poter rappresentare alla presente Commissione le nostre osservazioni, con l'auspicio che queste possano concorrere a portare un contributo al lavoro di definizione del testo di legge di cui state discutendo.

Un ringraziamento particolare perché è sempre difficile, per organizzazioni rappresentative di categorie professionali come la nostra, che fanno riferimento alla Legge 4/2013¹ e per questo ritenute atipiche, in quanto non corrispondenti al modello di professione riconosciuta nella disciplina ordinistica, poter rappresentare le proprie aspettative e istanze nelle sedi istituzionali.

E ciò si verifica nonostante i nostri associati, e in senso più ampio tutti i professionisti della nostra categoria, siano quotidianamente impegnati in attività di relazione e intermediazione verso le Pubbliche amministrazioni, per conto di migliaia di imprese, di altri professionisti con i quali si opera in costante sinergia, e di cittadini. Grazie pertanto ancora per questa opportunità.

¹ [Legge 4/2013 professioni non regolamentate.](#)

L'Agazia di pratiche amministrative, l'esperto di pratiche amministrative, al pari di molti altri soggetti economici e categorie professionali, rappresenta a pieno titolo quel tessuto produttivo che contribuisce alla ricchezza e allo sviluppo del Paese, che nel nostro caso specifico e nell'attuale congiuntura, sta concentrando tutti i suoi sforzi nel sostenere e promuovere la semplificazione amministrativa, che come categoria riteniamo possa essere una grande opportunità e non una minaccia, come spesso falsi miti potrebbero far trasparire. Il nostro professionista non specula sulla disfunzione della macchina pubblica, questo teniamo a ribadire con forza in ogni occasione. Il professionista amministrativo, ha bisogno anch'esso di una macchina pubblica che funzioni, che sia reattiva e propositiva, poiché la burocrazia resta un tassello importante nella gestione quotidiana della vita sociale. E ha perciò bisogno di poter collaborare con essa con efficacia e continuità, poiché solo una simbiosi tra pubblico e privato potrà dare il risultato atteso di una chiara ed efficace semplificazione, nelle procedure così come nei diversi processi amministrativi. Non potremmo, in tal senso, mai auspicare una deregulation totale, perché ciò vorrebbe dire anarchia e non farebbe bene al sistema Paese così come alla sua economia.

In questo senso, non possiamo non apprezzare e valutare positivamente interventi che vadano nella direzione appena auspicata. E il PNRR ci mette a disposizione, per la prima volta forse nella storia, risorse per raggiungere finalmente obiettivi attesi da decenni, come quelli per l'appunto connessi alla semplificazione amministrativa.

CENNI SULLA PROFESSIONE

UNAPPA, *l'Unione Nazionale dei Professionisti delle Pratiche Amministrative*, organizzazione che mi onoro di presiedere, rappresenta migliaia di professionisti distribuiti su tutto il territorio nazionale. Un settore di attività che si compone di circa 9.000 imprese operanti in Italia (*Fonte Istat 2001-Infocamere 2016*).

UNAPPA è iscritta nel **Registro delle Associazioni Professionali tenuto presso il MIMIT, ai sensi della Legge n. 4/2013**, grazie alla quale i nostri Professionisti esprimono e si vedono riconosciuta la propria qualifica nell'ambito dei servizi amministrativi, svolgendo principalmente (*anche se non solo*) attività di intermediazione verso la Pubblica amministrazione nella gestione di adempimenti di vario genere e perlopiù telematici.

L'Agazia di Pratiche amministrative, che è l'unità imprenditoriale e organizzativa fondamentale di tale attività, è definita ai sensi dell'articolo 115 del R.D. 18.06.1931, nonché dell'articolo 163 D.Lgs. 31.3.1998 n. 112, che ne determinano le caratteristiche in quanto "*soggetto deputato alla gestione di adempimenti amministrativi per conto terzi*", con un

inquadramento di impresa, benché l'attività svolta in via prevalente sia una prestazione a carattere intellettuale.

Nell'ambito della nostra attività professionale, da sempre manteniamo un rapporto di leale e proficua collaborazione con la Pubblica amministrazione. E siamo convinti che già le caratteristiche di tale rapporto rappresentino un **contributo concreto alla semplificazione amministrativa**. Aspetto non di meno utile alle stesse amministrazioni pubbliche, che con noi hanno l'opportunità di interagire con figure in grado di coniugare una profonda conoscenza del procedimento amministrativo con competenze tecniche e specialistiche che oggi includono anche la conoscenza dei processi informatici e digitali, oramai componente essenziale e imprescindibile, oltre che in molte circostanze determinante, della nostra attività professionale.

Per questo motivo, riteniamo che il modo migliore per rendere proficua l'opportunità che ci state fornendo consista nell'offrire alla vostra discussione alcune valutazioni ed elementi utili a favorire una semplificazione amministrativa efficace, attraverso il determinarsi di effetti positivi sia nell'organizzazione pubblica sia rispetto a cittadini e imprese.

NEL MERITO DEL DISEGNO DI LEGGE IN DISCUSSIONE

Il PNRR è indubbiamente una grande occasione per portare il Paese in una nuova dimensione grazie agli ingenti investimenti che la UE mette a disposizione del nostro sistema. Una occasione che non possiamo perdere e per la quale **tutti gli attori devono lavorare in ottica di sistema Paese**, in molti casi superando steccati, barriere ideologiche, interessi particolari, resistenze di carattere culturale. Perciò in questa sede siamo intenzionati a portare il nostro contributo e la nostra esperienza in rapporto all'ambito della transizione digitale, che oltre a essere uno degli asset strategici fondamentali è anche destinatario di un quarto circa degli investimenti complessivamente previsti dal Piano.

Nel corso degli ultimi anni, sul fronte della transizione digitale, **l'Italia ha fatto importanti passi in avanti**. Basta vedere i dati del **Report annuale dell'Unione Europea sull'indice dell'economia e della società digitale (DESI)**, rispetto al quale ancora nel 2020 (cioè soltanto quattro anni fa) eravamo il 25° paese sui 28 Stati membri (allora nell'UE vi era ancora il Regno Unito) rispetto all'indicatore sintetico, mentre già la batteria di indicatori del 2022 ci dava complessivamente piazzati al 18° posto. È poi entrando più nel merito di questi dati che si può meglio apprezzare i progressi fatti. In particolare, per quanto riguarda la connettività, sebbene ancora carenti nelle reti a elevata capacità (fibra ottica), la integrazione delle tecnologie digitali, soprattutto da parte delle imprese (anche se vi è ancora un certo ritardo sull'utilizzo di big data e Artificial intelligence), e l'offerta di servizi pubblici digitali si sono registrati significativi miglioramenti. Il **nostro punto debole**, com'è noto, resta il cosiddetto **capitale umano, ovvero l'insieme delle competenze digitali di base e avanzate di cui dispongono i nostri cittadini**.

Anche su questo fronte si sono realizzati sensibili progressi, sebbene ancora oggi circa la metà degli italiani non dispone di conoscenze informatiche di base. E gli effetti di questo ritardo si riscontrano in maniera evidente soprattutto rispetto all'uso dei servizi pubblici digitali, dove ai progressi compiuti sotto il profilo dell'offerta non corrispondono ancora adeguati progressi sotto il profilo della domanda: **soltanto il 40% circa degli utenti di internet utilizzano, infatti, i servizi digitali messi a disposizione dalla Pubblica amministrazione.** È in questo scenario che dobbiamo collocare le nostre riflessioni sulla trasformazione digitale, tenendo ben presente che qualunque sforzo venga fatto sotto il profilo del miglioramento e dell'adeguamento tecnologico potrebbe essere vanificato dall'assenza di un intervento di ausilio e di supporto sul fronte delle competenze digitali di cittadini e imprese (sebbene queste ultime, quanto meno a partire dalla pandemia, siano state protagoniste di un diffuso quanto sistematico incremento delle loro capacità). Ciò detto, risulta evidente come il tema dell'accesso ai servizi digitali, siano quelli erogati dalle Pubbliche amministrazioni sia quelli connessi ad attività economiche e commerciali, sia di fondamentale importanza ai fini di un'efficace implementazione della transizione digitale in atto.

Sotto questo profilo, riteniamo molto importante che il Governo abbia deciso, con il **Disegno di legge di conversione del Decreto 2 marzo 2024, n. 19**, recante *Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, al Capo V [*Disposizioni urgenti in materia di digitalizzazione*], con **gli artt. 20 e 21**, di tornare a intervenire sul **Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)**, attraverso la disciplina del portafoglio digitale personale e delle deleghe ad esso connesse. Ma procediamo con ordine.

Con la **lettera d) dell'art. 20** viene sostituito integralmente **l'art. 64-ter del Codice dell'Amministrazione Digitale**, che già conteneva la novità dell'istituzione del Sistema di **Gestione Deleghe (SDG)**. Posto che il SGD dovrebbe essere adeguatamente sostituito dalla **Piattaforma di gestione delle deleghe** contemplata all'art. 20 comma d), anche perché presumiamo che il passaggio da SGD a PGD (Piattaforma) sia in parte dovuto al necessario superamento della tecnologia SPID a cui era originariamente connesso il SGD, rileviamo che nel nuovo art. 64-ter si afferma che il cittadino iscritto nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente può delegare l'accesso ai servizi in rete erogati dalle Pubbliche amministrazioni che richiedono identificazione informatica **a non più di due soggetti iscritti a loro volta nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente**, se ovviamente titolari di un'identità digitale con livello di sicurezza almeno significativo. A nostro avviso, la prevista limitazione della delega digitale a due soli altri soggetti è di per sé immotivata, oltre che poco allineata con i dettami dell'**European Digital Identity Framework** approvato lo scorso 29 febbraio dal Parlamento europeo.

Scopo della delega digitale, almeno nel contesto del nuovo regolamento europeo per la disciplina dell'identità digitale personale e dei servizi fiduciari mediati tramite identificazione

elettronica - che modifica il modifica il **Regolamento (UE) n. 910/2014** per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per **un'identità digitale europea (COM(2021)0281 – C9-0200/2021 – 2021/0136(COD))**, che viene a configurarsi come un vero e proprio **portafoglio digitale europeo (e-Wallet)** - si dovrebbe andare verso il riconoscimento di un principio di **delega digitale a livello continentale europeo**. Ciò permetterà sempre, e senza limitazioni di sorta, di agire per via indiretta, delegando un'altra persona fisica, ovvero ricorrendo alla figura di un intermediario, non soltanto nel caso di accesso a **servizi digitali messi a disposizione dalle Pubbliche amministrazioni**, ma anche in occasione di **transazioni economiche e commerciali**, fino a prevedere l'estensione del ricorso al portafoglio digitale personale europeo anche rispetto all'erogazione di prestazioni sociali.

Proprio per questo motivo, acquista significato il fatto che la delega digitale, per come viene introdotta e riconosciuta nell'ambito dell'Unione europea attraverso l'approvazione del nuovo Regolamento eIDAS, venga contemplata **non soltanto nel caso di minori, soggetti impossibilitati, ovvero in presenza di disabilità mentale del soggetto delegante (laddove è giustamente prevista un'autorità che designi il soggetto delegato), ma anche qualora persone fisiche o giuridiche intendano avvalersi di intermediari nella gestione di pratiche e transazioni di proprio specifico interesse**. In tal senso, il nuovo Regolamento europeo, nel momento in cui istituisce il portafoglio personale digitale (e-Wallet), prevede anche per le persone fisiche e giuridiche la possibilità di delegare a portafogli europei di identità digitale di terzi la facoltà di agire in proprio nome, **mediante procura o delega di poteri (ovviamente digitale)** per transazioni specifiche. Di conseguenza, tali deleghe potranno essere conferite sia a dipendenti che a subcontraenti in specifiche transazioni economiche, così come a genitori o parenti prossimi.

LA DELEGA

Da qui prende le mosse **la nostra specifica proposta**. Prima di tutto, il testo in discussione richiama la possibilità di ricorso alla "*delega*" solo nell'eventualità di: a) familiari o parenti che, ad esempio, possano rappresentare gli interessi di propri congiunti che non hanno capacità digitali, pensiamo agli anziani; b) tutori, rispetto a soggetti portatori di disabilità mentali o fisiche. Vengono viceversa trascurati altri soggetti deboli che andrebbero a loro volta tutelati nell'ambito digitale, che per sua natura è assai complesso e soggetto a costanti rischi, come il furto di identità a cui oramai assistiamo in maniera sempre più ricorrente.

Va tuttavia osservato che questa forma, che potremmo definire di "**delega semplice**", è un istituto già da tempo presente nella quotidianità e in taluni sistemi della P.A., a differenza invece della "**delega**" che potremmo dire "**professionale**", ancora oggi senza una chiara regolazione.

La nostra azione da tempo è incentrata su questo aspetto, anche se soltanto nel 2021, dopo molti anni e a seguito dell'approvazione di una lunga sequenza di norme di legge che a vario titolo richiama questo tema, senza mai però fare la necessaria chiarezza, ma anzi in taluni casi favorendo comportamenti della Pubblica amministrazione che disattendevano i loro stessi contenuti normativi, **siamo riusciti a vedere chiaramente menzionato il riferimento all'istituto della "delega" nella cosiddetta Legge concorrenza 2021 (Legge 5 agosto 2022, n. 118). Ricostruiamo in Appendice l'elenco della normativa di riferimento, sotto la voce "[A] La delega nel contesto giuridico italiano".**

Successivamente, con il D.L. 77/2021, convertito in L. 108/2021 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*) viene inserito nel **Codice dell'Amministrazione Digitale** l'art. 64 ter, relativo al **Sistema di Gestione Deleghe (SGD)**. Una norma che avrebbe potuto risolvere il problema della delega, non solo in relazione a SPID, in relazione al quale era stato inizialmente previsto, ma anche in una prospettiva più generale. Tuttavia l'art. 64-ter è rimasto inattuato, in quanto il SGD non è stato realizzato né sono state emanate le regole tecniche da parte di AgID.

Oggi, con il testo all'attenzione di questa Commissione, ci si trova nuovamente a ragionare sulle modalità di gestione della delega telematica, poiché con la lettera d) dell'art. 20 si sostituisce integralmente l'art. 64-ter del Codice dell'Amministrazione Digitale, istituendo al posto del Sistema di Gestione Deleghe (SGD) una nuova **Piattaforma di Gestione delle Deleghe**.

DELEGA PROFESSIONALE

Rispetto all'istituzione di questa nuova Piattaforma, oltre ai rilievi critici già avanzati rispetto alla limitazione a due soli soggetti, torniamo a formulare la proposta dell'istituzione, a fianco della **"delega semplice"**, di una **"delega professionale"**.

La delega professionale dovrebbe essere una delega operativa riconosciuta dal sistema digitale pubblico, **anche mediante attributi** che peraltro il nuovo sistema di identità digitale "e-Wallet" (ovvero la sua versione nazionale, Ita-Wallet) potrebbe a sua volta facilmente contenere. E proprio l'introduzione di una delega professionale di questo tipo renderebbe possibile, da un lato, distinguere uno strumento come la delega semplice riconosciuta a genitori o parenti (ovvero a tutori, dietro autorizzazione dell'Autorità giudiziaria) da una delega assegnata in virtù di attributi specifici e qualificati a una figura professionale e, dall'altro lato, superare per questa seconda modalità la limitazione di questa funzionalità a due soli operatori. La distinzione fra queste due diverse forme di delega permetterebbe anche di ovviare al potenziale contrasto in essere fra le disposizioni previste dal Regolamento eIDAS, che a livello europeo afferma la **validità transfrontaliera della delega digitale**, e la previsione della lettera d) dell'art. 20 del testo qui in discussione, che vincola la scelta dei due delegati all'iscrizione nell'Anagrafe

Nazionale della Popolazione Residente. Occorre infatti tenere in considerazione che la recente normativa europea prefigura la possibilità che l'e-Wallet, così come eventuali deleghe a soggetti terzi rispetto al suo utilizzo, possano concernere **attività amministrative, servizi anagrafici**, nonché **transazioni economiche e commerciali**, che in linea di principio sono oggetto di legittimo interesse sia di un cittadino italiano verso un altro Stato membro, così come di un cittadino di un altro Stato membro verso lo l'Italia. In questo senso, la limitazione di questa funzionalità rispetto all'iscrizione all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente potrebbe di fatto impedire il ricorso alla delega in attività o transazioni fra cittadini di diversi Stati membri dell'UE, ovvero in circostanze nelle quali l'utilizzazione di tale delega potrebbe agevolare operazioni che, proprio per la loro natura transfrontaliera, potrebbero altrimenti risultare più complesse.

Sempre a proposito della necessità di introdurre anche una "delega professionale" ci sembra importante in questa sede richiamare alcune imprescindibili **considerazioni di ordine pratico**.

Le pratiche amministrative sono per lo più intermedie da professionisti e questa assunzione di realtà è doverosa, soprattutto laddove si tratti di pratiche autorizzative riguardanti attività produttive e imprese. E nonostante la Pubblica amministrazione stia da tempo lavorando per favorire una relazione più diretta e immediata con cittadini e imprese, anche nel segno di una semplificazione che favorisca adempimenti più snelli e meno complicati, l'attuale sistema economico e sociale prevede comunque l'esistenza di **professioni che supportino le imprese nello svolgimento della loro attività**, a partire dagli adempimenti amministrativi che le riguardano. Non considerare questo aspetto sarebbe un grave errore, che dal punto di vista del Legislatore equivarrebbe ad approvare provvedimenti normativi che non tenessero sufficientemente conto delle caratteristiche delle stesse attività che si propone di disciplinare. Così come sarebbe grave non tenere in debita considerazione il fatto che esistono ormai diverse professioni, pienamente integrate con funzioni specifiche nel sistema produttivo di filiera, che costituiscono di fatto parte integrante dell'attività di impresa strettamente intesa. Le Agenzie di pratiche amministrative agiscono stabilmente a supporto delle aziende nella gestione del loro business, affiancandole nella realizzazione di importanti attività propedeutiche alla loro iniziativa imprenditoriale, risultando così fondamentali per la realizzazione di fatturato e profitti. Con ciò, proprio l'esistenza di maggiore chiarezza intorno allo svolgimento in chiave professionale di questo tipo di attività, come sarebbe nel caso in cui venisse riconosciuto l'istituto della delega professionale, contribuirebbe in maniera decisiva a dare sia al delegante che al delegato, una più solida stabilità di aspettative rispetto al loro operare quotidiano. [Riportiamo in Appendice alcuni esempi concreti di problemi che potrebbero trovare soluzione riconoscendo la delega professionale, sotto la voce "\[B\] Alcuni esempi di problemi ai quali potrebbe ovviare l'introduzione di una delega professionale".](#)

IL DELEGATO DIGITALE

Auspichiamo perciò una soluzione normativa che possa risolvere la questione della “**delega professionale**” in modo definitivo e una volta per tutte. Poiché siamo convinti che una soluzione di questo tipo potrebbe incidere positivamente su diversi piani:

- Semplificazione amministrativa;
- Consolidamento del ruolo professionale inerente il nostro settore, con ulteriori conseguenze positive sotto il profilo dell’investimento in organizzazione, competenze, personale delle Agenzie di pratiche amministrative;
- Rafforzamento del sistema digitale nell’ambito della sicurezza e della lotta agli abusi, sia nei confronti della Pubblica amministrazione che degli utenti, cittadini e imprese.

Non è pensabile che oggi, nel momento in cui le procedure e spesso gli stessi servizi della Pubblica amministrazione risultano necessariamente condivisi fra vari uffici pubblici, per essere poi accorpati e riassegnati per la loro gestione ad altre istituzioni pubbliche, in una prospettiva che dovrà essere sempre più di interoperatività, la normativa che disciplina queste nuove situazioni amministrative non segua di conseguenza la stessa logica di trasformazione. Le professioni, a loro volta, evolvono e con esse dovrebbe anche evolvere la normativa per consentire al sistema Paese di adeguarsi ai tempi, anche se ciò purtroppo non sempre accade.

Sappiamo che la semplificazione amministrativa dipenderà in larga parte dalla realizzazione della **transizione digitale**. Una transizione che però non possiamo dare per scontata. Soprattutto per il “**digital divide**” che ancora oggi interessa ampi strati della nostra popolazione nazionale. Ma non solo: aspetti quali **sicurezza, riservatezza, trattamento di informazioni sensibili, o protette da brevetti, diritti di autore per opere di ingegno** e altri dispositivi legislativi di tutela, la cui natura è significativamente cambiata con l’avvento delle tecnologie digitali, richiedono competenza e accuratezza nel modo in cui vengono elaborati, scambiati, archiviati informazioni e dati. Condizioni che in molti casi possono essere garantite solo grazie all’intervento di intermediari o facilitatori dotati delle competenze tecniche e giuridiche necessarie per impedire l’affermarsi e il diffondersi di modalità improprie.

Serve peraltro una revisione delle **categorie considerate intermediarie**, rispetto a come sono oggi previste dal **D.P.R. 22/7/1998 nr. 332**, che sebbene sia sufficientemente specifico per le attività di carattere fiscale, in molti altri casi, che spesso vengono trattati per assimilazione, non risponde compiutamente alle nuove necessità.

Abitualmente esercitiamo la nostra professione al servizio di cittadini e imprese, in stretta collaborazione con la Pubblica amministrazione. Se ne trova una conferma nella nostra storia,

fin dalle esperienze compiute agli albori del sistema della firma digitale, quando furono proprio istituzioni e agenzie della Pubblica amministrazione a chiederci per prime di gestirne l'utilizzo. Per questo motivo, noi professionisti delle pratiche amministrative abbiamo sempre inteso il nostro ruolo come quello di chi **accompagna il cambiamento**, attraverso un'attività sussidiaria svolta nel quotidiano. Un'attività che mai quanto oggi, nel pieno di una transizione digitale che rappresenta una scommessa fondamentale per il futuro della nostra Nazione, deve essere svolta con la massima efficacia e responsabilità. L'auspicio che ci sentiamo di formulare - a nome della nostra Associazione e di coloro che esercitano la nostra professione - è che ci mettiate nelle condizioni per farlo nel migliore dei modi possibile.

Confidiamo dunque nell'attenzione di codesta Commissione, che una volta per tutte, compresa la portata storica del momento, si faccia garante di una soluzione efficace al problema che abbiamo evidenziato, per consentire non solo a un sistema professionale come il nostro, ma anche al sistema Paese nel suo complesso, di fare un decisivo passo avanti, consentendo a tutte le forze vitali ed economiche della Nazione di poter contribuire alla sua rinascita.

Nicola Testa
Presidente UNAPPA

APPENDICI

[A] La delega nel contesto giuridico italiano

Riepiloghiamo sinteticamente l'insieme di norme che nel corso del tempo ha contribuito a determinare il quadro giuridico di riferimento per quanto - direttamente o indirettamente - attiene il tema della "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 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 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 2, lettera f) della Legge 5 agosto 2022, nr. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021). L'articolo prevede, per semplificare e reingegnerizzare procedure e adempimenti amministrativi ai fini della loro completa digitalizzazione, la possibilità di delegare un soggetto terzo, persona fisica o libero professionista, a provvedere agli adempimenti presso la Pubblica amministrazione.

L'articolo 38, del D.L. 31 maggio 2021, nr. 77, comma 2, c) istituisce il Sistema di Gestione Deleghe (SGD). Viene perciò introdotto un nuovo strumento che avrebbe potuto risolvere il problema della delega, non solo in relazione a SPID, per il quale viene previsto, ma anche in una prospettiva più generale.

[B] Alcuni esempi di problemi ai quali potrebbe ovviare l'introduzione di una delega professionale:

- **Agenzia delle Entrate e Territorio**, nei confronti della quale siamo intermediari riconosciuti dal 2003, anche se con abilitazioni condizionate che oggi evidenziano una serie di limiti e criticità, non tenendo conto delle innovazioni intervenute con l'ingresso dei primi processi telematici:

a) possiamo fare una richiesta presso uno sportello del catasto, con una delega semplice, ma non possiamo fare la stessa richiesta telematicamente.

b) siamo stati autorizzati alla successione online nel 2018, tuttavia non possiamo gestire la parte di pratica che riguarda l'aggiornamento della conservatoria in quanto il sistema non ci riconosce come intermediari. Possiamo però inoltrare via PEC l'adempimento o consegnare direttamente la pratica allo sportello.

- **INPS**, con cui siamo in attesa di sottoscrivere un protocollo per la gestione di pratiche per conto di aziende e soggetti economici, in quanto al momento non è prevista una figura come la nostra per la gestione del rapporto con uffici e sedi distaccate dell'istituto. Ciò accade anche se siamo muniti di licenza che ci autorizza a gestire pratiche per conto di terzi e nonostante le pratiche che trattiamo in rapporto all'istituto, che riguardano solo le imprese, non siano di per sé soggette ad alcuna condizione esclusiva.

- **INAIL**, verso il quale non possiamo operare per conto di aziende, salvo che siano ditte individuali.

- **Camere di Commercio**, presso le quali possiamo gestire pratiche di qualunque tipo e addirittura, in alcuni uffici, è riconosciuto l'uso della delega "procura speciale", dal 2003 applicata nel caso di invio telematico. Tuttavia, e nonostante i nostri ottimi rapporti con l'ente, il riconoscimento della "procura speciale" non può considerarsi uniforme. In talune Camere di Commercio è stata in uso fino al 2019, per poi essere soppressa attraverso il ripristino delle modalità di presentazione previste dalla Legge n. 340/2000, la cui applicazione ha peraltro sollevato molteplici dubbi. L'adozione o meno di questo strumento è infatti lasciato alla discrezionalità e responsabilità del singolo conservatore del Registro Imprese. L'adozione della "procura speciale", laddove utilizzata ancora oggi o fino a quando lo è stata in alcuni uffici, ha prodotto significativi risultati in termini di efficientamento e snellimento delle procedure amministrative, oltre che una semplificazione degli adempimenti da parte delle imprese. Il punto è che, anche in ragione di questi risultati, una delega come la "procura speciale" andrebbe definitivamente statuita, indicandone in maniera chiara limiti e responsabilità nell'uso.

NOTA

L'impegno di UNAPPA in sede istituzionale: le proposte avanzate in passato al Parlamento italiano sul tema della delega

- Sul tema del **"Delegato Telematico"** già in passato abbiamo avuto modo di ottenere l'attenzione del Parlamento, sebbene finora non si sia mai riusciti a finalizzarla con l'adozione di una soluzione legislativa. In particolare, il Senato della Repubblica nel corso della discussione in materia di semplificazioni e digitalizzazione ha accolto **l'O.d.g. 13.101**, in sede di conversione a Legge del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, nonché **l'Ordine del giorno G/1577/22/1** nel corso della discussione del Disegno di Legge n. 1577, recante norme di riorganizzazione delle Amministrazioni Pubbliche e, infine, da ultimo, **l'O.d.g. G/1729/20/1** accolto nell'ambito della discussione al D.L. n. 162/2019 proroga termini, nel corso della seduta del 26 Febbraio 2020 dalla 1° Commissione Affari Costituzionali.
- Sulla scorta di questi presupposti, nel 2020 in occasione della discussione parlamentare sulla conversione in Legge del **Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76**, recante *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"* (divenuto **Legge n. 120/2020**), si proponeva il seguente emendamento integrativo, a seguire l'art. 15:

Articolo 15-bis. "Il Delegato"

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*

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.*

3. *Non è previsto alcun onere a carico dello Stato.*

Emendamento che a conclusione dell'iter parlamentare non veniva sottoposto a votazione.

- Nel 2021, in occasione della discussione parlamentare sul Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 coordinato con la Legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108 recante "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", si proponeva il seguente emendamento integrativo, all'art. 38, comma 2, a seguire la lettera c):

dopo gli artt. 64-bis e 64-ter,

Art. 64-quater. "Istituzione del Procuratore telematico e digitale"

È istituita la funzione del "Procuratore Telematico e Digitale", con potere di rappresentanza per la gestione degli adempimenti amministrativi e diritto di accesso con delega di terzi a servizi, piattaforme digitali e portali telematici della Pubblica amministrazione. La medesima delega può essere esercitata anche rispetto a servizi di natura analogica. La figura professionale è autorizzata allo svolgimento della suddetta attività ai sensi dell'art. 115 del TULPS e qualificata in base ad attributi riconosciuti dalle associazioni professionali disciplinate dalla Legge n. 4/2013.

Emendamento fra quelli segnalati alla discussione, che tuttavia per ragioni di ordine tecnico ci suggerivano di ritirare.

- In occasione della discussione sul **DDL S. 2469**, recante "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*", abbiamo avuto l'opportunità di aggiornare la nostra **Proposta** sul tema della delega digitale. Già il **Sistema Gestione Deleghe** previsto dall'**art. 38 del Decreto legge n. 77/2021** coordinato con la **Legge di conversione n. 108/2021**, che interviene sull'**art. 26 del Decreto legge n. 76/2020**, poi convertito in **Legge n. 120/2020**, consente a chiunque di delegare l'accesso a uno o più servizi a un soggetto titolare di identità digitale, con livello di sicurezza significativo equivalente a **SPID**, associando un **attributo qualificato** all'identità del soggetto che viene delegato. Una disposizione normativa che, nei fatti, corrisponde concretamente al determinarsi di una **delega di natura telematica a tutti gli effetti**. Non resterebbe quindi altro da fare che trarre le conseguenze da questa disposizione, indicando in maniera esplicita che al suo esercizio possa corrispondere non solo un qualsiasi soggetto titolare di identità digitale, ma anche un **professionista**, che risponde a precisi **obblighi deontologici** e nel caso ove previsti o richiesti, **qualificanti**, nell'esercizio della sua attività. Risulta perciò

importante ipotizzare l'inserimento, in uno fra i provvedimenti oggetto di delega al Governo, di un esplicito riconoscimento giuridico del "***Delegato Telematico***".

Proposta in parte accolta, trovando formulazione nell'art. 26, comma 2, lettera f) della Legge 5 agosto 2022, nr. 118, dove si menziona la possibilità di delegare un soggetto terzo, persona fisica o libero professionista, per provvedere agli adempimenti presso la Pubblica amministrazione.