

Senato della Repubblica

X Commissione

Industria, commercio, turismo

A.S. 2085

Disegno di Legge

"Legge annuale per il mercato e la concorrenza"

Audizione

17 Novembre 2015

Intervento del Presidente Nicola Testa

Prima di tutto ringrazio a nome di tutti i soggetti da noi rappresentati codesta Commissione per l'invito a rappresentare le nostre osservazioni sul Disegno di Legge annuale per il mercato e la concorrenza.

In merito alla legge per il mercato e la concorrenza l'obiettivo che il Governo si è dato con l'introduzione dell'articolo 45, subrubricato "**sottoscrizione digitale di alcuni atti**", secondo la nostra lettura è quello di innovare nelle procedure relative alla sottoscrizione di atti societari e di conseguenza semplificare e agevolare le imprese.

Il provvedimento è in grado di apportare notevoli vantaggi alle imprese, sia in termini economici per i risparmi collegati, sia in termini di semplificazione amministrativa nella gestione dell'adempimento stesso.

A nostro avviso il Governo con questo provvedimento è sulla direttrice giusta, favorendo PMI e imprese in generale, nonché i cittadini e la stessa pubblica amministrazione la quale spesso si è trovata a dover **affrontare l'incertezza della delega**. Così facendo si candida il nostro sistema a divenire evoluto, efficace e semplice.

Risolve di fatto alcuni problemi che fino ad oggi hanno creato confusione, conflitti e unilateralità nell'interpretazione di norme e prassi in uso e nella conseguente gestione dell'adempimento societario, come evidenzieremo negli esempi semplici e non astratti, ma basati sull'esperienza di migliaia di persone che ogni giorno sviluppano migliaia di pratiche verso le pubbliche amministrazioni.

Dal nostro punto di vista il provvedimento non penalizza alcuna professione, anzi, ne valorizza e ne semplifica i compiti. In particolare quando l'ambizione del legislatore è quella di fare chiarezza e non di assegnare o revocare deleghe operative come si evince dalla lettura del testo.

L'evoluzione di competenze quali quelle richiamate dall'art 45 è in grado di favorire sempre più la collaborazione tra professionisti e la multidisciplinarietà, attraverso una innovazione tecnologica sempre più incisiva verso un sistema dei servizi (ed economico) sempre più complesso.

Con questo provvedimento si può giungere a un efficace equilibrio nella gestione dell'adempimento amministrativo che viene svolto da vari soggetti, i quali, a seconda della propria competenza e professionalità, potranno agire con la certezza data dalla norma, anziché dalla interpretazione delle attuali incompiute e spesso contraddittorie disposizioni normative lasciate all'interpretazione delle diverse amministrazioni pubbliche e indurre, ove richiesto, tali soggetti a collaborare tra loro senza fraintendimenti di ruoli e funzioni.

Così come proposta la norma di legge consentirà di condividere e far emergere responsabilità in capo ai soggetti che agiscono, garantendo meglio la filiera professionale oltreché tutelando meglio il cittadino e l'utente, il quale potrà affidare con maggiore sicurezza la gestione del proprio procedimento burocratico a soggetti qualificati e responsabilizzati, di fatto oggi occultati dall'attuale impostazione tecnica oggetto nel tempo di moltissime trasformazioni, non sempre allineate alla praticità del quotidiano.

Potremmo a tal proposito segnalare il nostro caso, di professionisti delle pratiche amministrative: a legislazione e prassi vigenti, non si comprende come, una determinata pratica gestita sulla carta consenta delega, mentre per questa medesima pratica, per la stessa tipologia divenuta digitale, sia omessa la delega.

L'allargamento delle figure alle quali è consentito di operare in materie quali quelle oggetto dell'art 30 attraverso una pluralità di canali professionali qualificati, peraltro previsti da chiari testi normativi in vigore, come indicati e individuati anche nell'ambito della Legge 4/2013, appare opportuno proprio per facilitare e rendere effettiva la semplificazione. La Legge 4/2013 infatti ha riconosciuto professionalità che fino a ieri non lo erano e che sono oggi in grado di partecipare attivamente al processo semplificatorio, svolgendo un ruolo di facilitazione che, quando riconosciuto per legge (non solo attraverso prassi consolidate , così non più sottoponibili alla volubilità dell'incertezza normativa), agevola cittadini e imprese, in particolare se si creano le condizioni per attivare sinergie tra le diverse categorie professionali, comprese le regolamentate.

Non va sottaciuto che l'articolo 45 non inibisce l'esercizio della professione ad alcuno. Semplicemente rende esplicito ciò che già avviene e che la norma meglio puntualizza, per evitare arbitrii o esercizio improprio di professioni senza alcuna regola certa. Non introduce cioè elementi di concorrenzialità in campi soggetti a riserva di legge.

Il provvedimento infatti trova forza nel rinvenire soluzioni a problematiche da sempre latenti, sul concetto di delega e/o rappresentanza nella gestione degli adempimenti amministrativi di cui si tratta. Contesto, quello della delega, spesso abusato o in molti casi utilizzato come alibi per non consentire lo snellimento di procedure amministrative. Sul punto avremo modo con semplici esempi tratti dalla pratica quotidiana di esporne le ragioni, data la nostra esperienza ultradecennale nella gestione della pratica amministrativa, sia essa cartacea o digitale.

Più precisamente nel merito osserviamo quanto segue.

· **Il 1° comma** incide nell'ambito del trasferimento di quote di srl o nella costituzione di vincoli sulle stesse. Si prevede, accanto alla possibilità di redigere tali tipologie di atti con le forme attualmente già accettate dall'ordinamento (ossia con atto notarile o con firma digitale tramite commercialista), l'ulteriore possibilità da parte dei cittadini di procedere direttamente alla sottoscrizione digitale ed alla trasmissione mediante un modello uniforme tipizzato individuato dai Ministeri indicati nella norma.

Tale previsione, quindi, anche in ossequio ai principi di concorrenza e semplificazione, non eliminano la possibilità per i cittadini di avvalersi della consulenza di un notaio o di un commercialista o esperto contabile per il compimento di tali atti, ma correttamente introduce la facoltà per i medesimi cittadini di compiere direttamente l'atto di trasferimento o di costituzione di vincoli sulla quota qualora ritengano non necessario nel caso di specie l'intervento di un professionista. Si sottolinea che la gran parte delle piccole e medie imprese italiane che costituiscono il maggior fattore produttivo dell'economia reale italiana sono costituite in forma di società a responsabilità limitata. L'impatto in termini di costi e semplificazioni, specialmente nelle ipotesi in cui i trasferimenti avvengano al fine di favorire il passaggio generazionale dell'impresa o in caso di start-up, appare più che rilevante ed idoneo a consentire risparmi di costi notevoli che possono essere reinvestiti nella produzione.

Si sottolinea che in tema di passaggio e trasferimento delle quote nelle società a responsabilità limitata, la gran parte dei Paesi europei hanno progressivamente optato per regimi di libera trasferibilità, senza imposizione di particolari forme dell'atto (tranne l'esigenza, in Germania, della forma scritta). Così il codice civile francese, che ad oggi non prevede l'intervento di un notaio o di altro professionista per tale tipologia di atti, il codice spagnolo, che stabilisce la libera trasferibilità delle quote, il codice portoghese (dal 2006) che ha soppresso il requisito della forma dell'atto pubblico. In Inghilterra, in cui vige il sistema di common law, e quindi un sistema di maggior libertà di forme, il trasferimento di quote di una Limited Liability Company necessita unicamente di una comunicazione al registro imprese.

· **Il 2° comma** dell'articolo consente di effettuare tutti gli atti, le denunce e le comunicazioni, per i quali non sia previsto l'atto pubblico o la scrittura privata autentica, mediante sottoscrizione con firma digitale e successiva comunicazione al registro delle imprese.

Anche tale previsione appare ampiamente foriera di risparmi per le piccole e medie imprese, eliminando la necessità di intervento di un notaio in caso di atti per i quali il codice civile non lo preveda. Nella prassi attuale, infatti, stante la previsione dell'art. 11, 4° comma del D.P.R. n. 581/1995 secondo cui "4. L'atto da iscrivere e' depositato in originale, con sottoscrizione autenticata, se trattasi di scrittura privata non depositata presso un Notaio. Negli altri casi e' depositato in copia autentica.

L'estratto e' depositato in forma autentica ai sensi dell'art. 2718 del codice civile”, anche gli atti che in base al codice civile possono essere redatti nella forma della scrittura privata “semplice”, devono poi comunque essere autenticati da un notaio (che autentica o la sottoscrizione o la copia dell’atto).

Ciò implica un costo non indifferente per le piccole e medie imprese, costo però non giustificato in presenza della possibilità di utilizzare uno strumento quale la firma digitale. Si pensi alle ipotesi di nomina di procuratori speciali della società. Dette nomine avvengono, normalmente, tramite delibere del consiglio di amministrazione, che potrebbero, quindi, essere depositate presso il registro delle imprese al fine dell’adempimento degli obblighi pubblicitari. L’applicazione dell’art. 11 sopra richiamato comporta che la copia della delibera debba necessariamente essere autenticata da un notaio (anche se si tratta di un atto in cui non è previsto l’intervento di questi) con ulteriore spesa da parte delle società.

Il 2° comma in esame introducendo la possibilità di firmare digitalmente e depositare tali tipologie di atti, anche in deroga all’art. 11, 4° comma del DPR n. 581/1995, quindi, non solo consente ampi risparmi di spesa, ma ripristina la reale disciplina codicistica, che, non prevedendo l’intervento del pubblico ufficiale per l’autenticazione di determinati atti, consente la formazione libera dei medesimi.

· **I commi 3°, 4° e 5°** disciplinano la facoltà dei soggetti obbligati di avvalersi di intermediari ai fini dell’esecuzione degli adempimenti pubblicitari presso il registro imprese. Si badi bene che la norma non introduce delle innovazioni rispetto alla prassi attuale, che già vede applicata tale possibilità attraverso delle regolamentazioni interne del sistema camerale, ma semplicemente recepisce tale prassi all’interno del sistema normativo, prevedendo anche maggiori forme di garanzia rispetto ai soggetti intermediari che possono essere delegati al compimento delle operazioni (inserendo dei requisiti di onorabilità degli stessi ed una forma di accreditamento presso le camere di commercio).

La previsione di cui al 4° comma delle categorie di soggetti disciplinati dalla norma (soggetti intermediari, professionisti, associazioni datoriali o sindacali, agenzie di pratiche amministrative, comunque denominati) è nel solco della più ampia concorrenza che di fatto già esiste, ma inserisce invece una più chiara identificazione affinché l’intero sistema della domanda e dell’offerta, oltre che della pubblica amministrazione, sia più garantito.

· In ossequio alle direttive europee poi, prevedendo vari soggetti abilitati senza introdurre discriminazioni o riserve di settore (che per attività del genere non avrebbero senso) nè inibendo o limitando le attuali possibilità previste, la norma, quindi, è pienamente conforme alla ratio generale del provvedimento che vuole introdurre misure di semplificazione e di liberalizzazione del mercato, recependo la prassi attuale vigente per i depositi presso il registro delle imprese ed ampliando il novero di soggetti abilitati (con una formulazione idonea a non escludere alcuna categoria), al contempo stabilendo dei requisiti di onorabilità di tali soggetti atti a garantire una maggior affidabilità di coloro che svolgono tali attività, ciò anche in conformità alla legge n. 4/2013 che consente di definire dei profili professionali in base alle specifiche competenze richieste dall’attività da svolgere. La Legge 4/2013 rende possibile oggi qualificare/determinare competenze fino a ieri non regolamentate, rafforzando il sistema della qualità e della responsabilità.

· **Il comma 6°** disciplina il deposito di atti collegiali delle società, semplificando la procedura

consentendo la delega ad uno dei membri dell'organo collegiale da parte degli altri.

Non appare in sintonia con il resto delle previsioni quella relativa alla necessità di autenticazione della firma digitale del soggetto che deve compiere l'adempimento (il richiamo all'art. 25 del CAD è riferito alla firma elettronica autenticata). Se la norma venisse approvata così come risulta nel testo attualmente disponibile, servirebbe almeno una interpretazione autentica della stessa resa a posteriori da parte dello stesso Governo che la propone oggi nel testo in esame. Se corrono le condizioni si potrebbe ovviare rendendola omogenea al complesso delle norme contenute nel disegno di legge.

Infatti se si impone di autenticare la firma digitale equivale a gravare l'impresa di un onere non necessario, né in termini di sicurezza informatica né in termini normativi. Il deposito di un verbale collegiale, ad esempio, anche alla luce delle previsioni del 2° comma dell'articolo in esame, non richiede l'autentica notarile né della copia dell'atto né delle sottoscrizioni in esso contenute.

E' evidente, quindi, che richiedere l'autentica della firma digitale da parte del notaio per la trasmissione dell'atto di conferimento di rappresentanza da parte degli altri membri dell'organo collegiale equivale ad introdurre un appesantimento della procedura, e non una semplificazione della stessa, con conseguente aggravio di costi.

Conclusioni

In linea generale abbiamo osservato un passo avanti e complessivamente positivo. In tema di assicurazioni e banche anche se non siamo in grado di comprenderne la portata e il vero impatto che avrà sul consumatore e nel nostro caso specifico considerando che siamo clienti che necessitano per il proprio lavoro di coperture di vario genere. Certamente quando si rafforzano punti come la tutela, la diminuzione dei prezzi, la mobilità, sono da considerarsi positivi. Come positivo è sempre l'evento che favorisce la libertà di scelta e l'abbandono di logiche in cui prevalgono esclusive, riserve, ecc., nonché chiusure che a nostro avviso non più possibili nell'epoca attuale.

Per quanto riguarda l'articolato riferito alla "sottoscrizione di atti digitali"ⁱ seppur avremmo preferito anche una chiara identificazione terminologica "**procuratore telematico**" affinché si risolvessero ogni tipo di ambiguità e in particolare per differenziare chi riceve delega per professione da chi la riceve per altre modalità, lo riteniamo effettivamente un evidente ed importante passo avanti che consentirà semplificazione amministrativa e snellimento delle procedure amministrative a carico delle aziende.

A tal proposito vale la pena segnalare la nostra perplessità sull'articolo 43 rubricato con il titolo "Semplificazioni nelle procedure ereditarie". Il comma 2 del citato articolo indica testualmente << Il registro può essere esaminato da chiunque ne faccia domanda, in modalità telematica, tramite un notaio, il quale procede al rilascio degli estratti e dei certificati>>. In taluna ipotesi rileviamo una incongruenza, di fatto non è accessibile a tutti, ma esclusivamente tramite un Notaio. Da qui la

necessità di apprendere nel dettaglio cosa questo passaggio comporterà in termini di costo essendo oggi il servizio fornito dalle Cancellerie del Tribunale dove i costi sono chiaramente indicati e contenuti. Oltre a ciò, se questo dovesse risultare più oneroso, si avrebbe effetto contrario agli obiettivi e nello stesso tempo accesso esclusivo tramite un Notaio al Registro, di fatto una riserva di Legge anche per la sola richiesta di copie che al momento non esiste.

U.N.A.P.P.A.
Presidente
(Vice Presidente Colap)
Nicola Testa 

ALCUNI ESEMPI DI PRATICHE QUOTIDIANE

Tipologia : **DEPOSITO MARCHI (NO BREVETTI)** da 18/5/2015 procedura UIBM

- ✓ Servizio fino al 17/5/2015 gestito dalle camere di commercio, dalla data successiva va eseguito per telematico obbligatorio tramite MISE sezione UIBM. L'Agenzia di Pratiche Amministrative ha sempre potuto eseguire la gestione della pratica per tramite camera commercio in qualità di intermediario. Ha conoscenza e competenza per farlo, oltre che evidenza delle pratiche gestite nel tempo. OGGI L'azienda cliente non può più delegare l'Agenzia per la pratica digitale, mentre può delegarla per la presentazione su modello cartaceo presso lo sportello camerale nella qualità di delegato o meglio sarebbe "procuratore telematico" anche se il termine non è previsto dalla legge ma da noi proposto.
- **Situazione > la mia azienda ha investito in competenze interne, strutture tecniche, personale, per svolgere queste attività anche in via telematica, ma essendo ammessa solo la delega cartacea, alla luce di questo passaggio di competenza da un soggetto a un altro, con prassi e norme interne differenti, quanto ad ammissibilità anche della delega telematica, deve dismettere un'attività su cui ha investito risorse, inducendo diseconomie anche tra gli utenti .**

Tipologia : **RAPPRESENTANZA PREZZO AGENZIA ENTRATE**

- ✓ Attualmente l'agenzia di pratiche amministrative è censita come intermediario per la gestione di pratiche telematiche con decreto dirigenziale del 2003 della stessa Agenzia. Oggi è data facoltà al singolo direttore d'Area dell'ufficio territoriale di riconoscere la qualifica per la rappresentanza nella gestione di una pratica.
- **Situazione > data la discrezionalità in capo ai direttori d'area, ultimo in ordine di tempo Salerno che, benché l'agenzia di pratiche amministrative sia qualificata e riconosciuta dall'Agenzia delle Entrate - non essendo sempre chiaro l'aspetto della firma di atto digitale e la rappresentanza - è stata inibita alla gestione del servizio. Le conseguenze negative sono purtroppo scontate per utenza, Agenzia che la rappresenta e il disservizio che ricade sulla PA stessa.**
-