

PROGETTO LEGALITA'

Tutelare il lavoro degli operatori economici Agenzia Pratiche Amministrative

Il presente documento ha lo scopo di presentare all'opinione pubblica e nella fattispecie alla vostra società, un tema sul quale da anni cerchiamo di proporre soluzioni senza particolare successo. Nella fattispecie, considerando il momento storico che attraversa il Paese e il contesto economico, siamo sicuri che la nostra idea possa trovare il vostro accoglimento e la vostra collaborazione. Tutto viene poi avvalorato dalla nuova Legge 3/2013 che consente a questo mondo, mi avviare una radicale revisione del proprio dna professionale e con esso una nuova qualificazione e ruolo, nel contesto economico-sociale.

Il settore delle **"Agenzie di pratiche amministrative"** si colloca nel contesto dell'intermediazione amministrativa. L'agenzia è con essa il suo imprenditore è un soggetto attivo che opera nel sistema dei servizi e nel quale occupa oggi, una posizione di tutto rispetto considerando il suo campo di azione, fortemente mirato alla semplificazione amministrativa e al contesto telematico che sempre più diventa pregnante ed esigenza del Paese per dirsi moderno. In riferimento a quest'ultimo passaggio, come non riferirsi anche al recente decreto semplificazione e sviluppo convertito il Legge il 4 aprile 2012 con il numero 35. L'articolo 47 quinquies, aggiunge il comma 3bis all'articolo 63 del Codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. 82/2005) imponendo, di fatto, alla pubblica amministrazione il termine del 1.1.2014 per avvalersi esclusivamente di canali e servizi telematici. Tale norma prevede che la p.a. rafforzi l'utilizzo di strumenti, ma anche di intermediari abilitati e qualificati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze, ecc., l'Agenzia è tra questi, da sempre.

Questo operatore economico è altresì inquadrato da norme precise e circostanziate che, seppur arcaiche e non più attuali, sono da considerarsi obbligatorie per svolgere l'attività. In particolare è previsto oggi, il rilascio di autorizzazione S.c.i.a. per le nuove aziende e più in generale si rifà a quanto disciplinato dal TULPS articolo 115 e seguenti.¹ Tutto ciò, malgrado le buone intenzioni non soddisfa e risolve il problemi di questo mondo che, grazie alla nuova Legge 3/2013 che riconosce il ruolo di Professionisti a tante nuove professionalità, consentirà una probabile evoluzione, in positivo, anche del contesto in cui opera il nostro associato e in generale l'Agenzia.

Il suo ruolo, dell'Agenzia, storicamente noto nel contesto della pratica telematica, della distribuzione di banche dati, nella gestione di adempimenti verso la pubblica amministrazione, essendo ammessa la **"rappresentanza"**, ha visto evolvere il proprio assetto imprenditoriale anche in altri ambiti e asset. Evoluzione finalizzata sempre al contesto telematico e alla gestione dell'adempimento amministrativo quali, la distribuzione della firma digitale, della posta certificata e prodotti e servizi affini come l'attuale ed ultimo promosso di conservazione sostitutiva. Attività spesso svolta in forma individuale, si è trasformata in società di persone e capitali per affrontare in modalità più efficace l'evoluzione del mercato e del servizio. Va ricordata la storica collaborazione con la società Infocamere, con enti e pubbliche amministrazioni quali il Suap,. E ancora amministrazioni pubbliche locali, regionali, nazionali. Determinante poi la collaborazione con le Camere di Commercio Italiane, con le quali da sempre il rapporto instaurato è finalizzato alla leale e costante collaborazione in tema di operatività e semplificazione di procedure e processi amministrativi. La Camera di Commercio di Milano in data

2009 ha dichiarato "l'Agenzia" tra i maggiori stakeholder del sistema camerale. Ma sono tante le esperienze che possiamo vantare in questa storica collaborazione che continua ancor oggi, rafforzata da maggiore vicinanza e collaborazione sul piano formativo e dei rapporti che le nostre imprese instaurano con le varie p.a. grazie al supporto e vicinanza costante dell'associazione.

Malgrado tutto ciò, ancora oggi, non esistono vere e proprie tutele di questa attività. Sono stati effettuati tanti passaggi nei vari Governi che si sono succeduti; determinati impegni e adeguate normative, ma nulla di preciso e circostanziato che possa dare legittimazione e tutela chiara agli operatori del settore e con questi, dare vigore al settore e chiara identificazione utile al proprio inquadramento nei vari aspetti della vita di un'impresa e della sua attività.

Tutto ciò determina, da sempre, una situazione di difficoltà in particolare nell'ambito della "**concorrenza**" dove si registrano con frequenza abusi che non solo danneggiano il comparto, ma mettono a rischio "**l'utenza**" che deve essere tutelata. Va ricordato per esempio che su questo fronte, UNAPPA e con essa tutti gli associati, si sono obbligati volontariamente ad adottare strumenti di tutela quali : **Polizza RC Professionale, formazione obbligatoria continua, investimenti tecnologici, ecc.**, non ultimo, condivisione di investimenti comuni fatti dall'UNAPPA come portale di servizio e altri strumenti per la gestione sempre più performante. Obblighi che per esempio l'attuale Legge 3/2013 e molte altre, iniziamo ad inserire. Unappa è stata antesignana, è coperta da RC Professionale dal 2000 data in cui con un'importante Compagnia Assicurativa ha chiesto e contribuito a definire una classe di rischio e una conseguente possibilità di copertura fino allora impossibile.

Tutte azioni che da una parte arricchiscono e qualificano il servizio, dall'altra, in un mercato ove la concorrenza sleale è spesso evidente, rende sempre più complesso e non competitivo il lavoro dei nostri operatori.

E su questi punti che spinge la nostra azione e la nostra richiesta. Prendendo per altro spunto da recenti accadimenti pubblicamente esposti quali "striscia la notizia alla Camera di Commercio di Napoli, dove in modalità anomala vengono rilasciati strumenti di firma digitale che in realtà dovrebbero preoccupare ancor più che le nostre imprese l'ente pubblico Camerale e i Certificatori di Firma che sono i soggetti deputati al controllo e alla responsabilità; Roma dove l'abuso fraudolento dell'uso della stessa firma digitale fa emergere abusi e illeciti; e probabilmente molti altri che non sono emersi ma sempre più frequenti si dimostrano, possono mettere in discussione il lavoro di operatori seri come quelli che aderiscono alla nostra associazione e che si obbligano a regole severe e come tali penalizzanti in un mercato "ballerino".

E proprio da questi punti che parte la nostra campagna di sensibilizzazione e azione sul tema. L'Agenzia, al pari di ogni altro intermediario è un soggetto verso il quale il cliente deve poter avere la massima fiducia e garanzia. Cosa che non sappiamo come si possa garantire, per esempio, lavorando senza "autorizzazioni" previste dalla Legge che, seppur non abilitanti sul piano professionale ma solo su quello morale ed organizzativo, esistono e andrebbero rispettate. Certo l'autorizzazione non è qualificante oggi, ma solo una formalità spesso fastidiosa. Ma è il primo, non unico, tassello per mettere in guardia l'utente e chiarire chi può operare nel settore.

La mancanza di questo titolo "licenza, autorizzazione" altera la concorrenza, pensiamo solo agli adempimenti a cui l'operatore in regola deve sottostare. Non solo fiscali, assai importanti, ma privacy, registri identificazioni, fidejussioni previste in molti comuni, aggiornamento professionale, assicurazioni, ecc.

La situazione economia del momento non consente più di soprassedere a questi abusi e/o illeciti. L'etica a cui ogni cittadino, impresa, economia deve essere obbligata, non può più essere disattesa o

abusata. L'illegalità va combattuta per rispetto ai tanti operatori onesti che agiscono in un mercato sempre più complesso e competitivo che senza regole, implode causando danni enormi.

INFORMAZIONE DI CARATTERE GENERALE

Tra le iniziative intraprese e portate avanti in questi anni, spicca il contrasto all'abusivismo che abbiamo spesso denunciato anche alla vostra organizzazione. Come abbiamo detto in precedenza, il possesso di "autorizzazione" è dettato da norme e come tali, chiunque operi in questo settore deve esserne munito^{II}.

- Per esempio è assai difficile competere con un operatore che non ha organizzazione stabile come previsto, ma lavora in casa propria.
- Per esempio è assai difficile competere su prezzo del servizio se l'operatore regolare deve tenere almeno tre (tre) registri obbligatori e difficili da aggiornare senza strumenti elettronici oggi non forniti dal mercato
- Per esempio è assai difficile tutelare l'utente se non sono in grado di esprimere una condizione chiara di impresa ed essere visibile come prevede la norma
- **Per esempio è assai facile nascondersi nell'anonimato se "TELEMACO PAY" non consente una chiara identificazione e differenziazione per il rilascio delle autorizzazioni all'uso.**

E potremmo continuare. A titolo esemplificativo, per esempio, facciamo notare che lo svolgimento di una intermediazione in questo campo professionale in generale, ma nello specifico al Registro Imprese o verso P.A. in generale è consentita a :

- Professionista iscritto i Albi e Ruoli nell'ambito della propria attività di consulenza
- Impresa direttamente con propri operatori
- Agenzia che è soggetto qualificato alla rappresentanza e intermediazione verso p.a.

In linea di principio a nessun altro è consentito svolgere tali operazioni, anche se ben sappiamo che, in particolare con l'avvento telematico, chiunque oggi può svolgere la gestione di adempimenti. Anzi per assurdo ciò che osserviamo molto spesso che proprio chi non ha titoli per farlo, riesce ad inserirsi nel mercato, chi invece ha requisiti trova difficoltà. Possiamo a titolo esemplificativo presentare la problematica affrontata con l'Agenzia delle Entrate nel 2011/2012 che ha inibito l'entrata e la gestione ai nostri operatori. Solo il confronto serrato con l'istituto ha consentito di risolvere il problema.

AZIONI

Le azioni che vogliamo portare avanti nei prossimi mesi sono molteplici e per alcune saremmo lieti di raccogliere la vostra adesione e partecipazione in ordine alla raccolta di informazioni che possano consentirci elaborazione di studio analitico del settore e degli occupati^{III} :

1. Raccolta dei dati di bilancio delle società di capitali che svolgono questa attività
2. Raccolta di aggregati vari che possano mettere in evidenza il numero, la dislocazione sul territorio, degli operatori del settore
3. Raccolta di informazioni e numeri sulla gestione di pratiche di vario genere in rapporto agli operatori del settore

4. Altre informazioni che possano essere utili a definire e classificare la categoria economica nel suo insieme
5. Informazioni di altre fonti quali Agenzia delle Entrate, Ufficio Iva, Amministrazioni varie che possano fornire dettagli e aggregati utili a tale rappresentazione
6. Altro

Conclusa questa prima fase di raccolta, dando mandato o gestendo in proprio con la collaborazione di istituti di ricerca, università, altri, avvieremo la fase di elaborazione e studio per portarci ad analisi e conclusioni che diverranno ricerca da presentare ad istituzioni ed altri enti.

OBIETTIVI

Il realtà gli obiettivi sono molteplici, ma in generale, il fine ultimo di questa attività mira all'emersione del mercato e dei suoi abusi a tutela di quanti, operatori associati e non, lavorano in questo settore nel rispetto di regole, Leggi, etica e responsabilità a tutela della propria clientela e di tutti gli interlocutori della filiera. A nostro avviso è fondamentale anche per la vostra società, come per le altre, essere certi che l'interlocutore sia un operatore che lavora nella legalità e nella trasparenza.

Siamo altresì certi che tale iniziativa consentirà l'emersione e la codifica anche del settore nell'era attuale, consentendo una più attenta valutazione utile al Legislatore, agli enti e alla p.a. in generale, nell'ambito della costruzione di norme di settore, di carattere fiscale, ecc.

Il momento storico, le difficoltà che si attraversano e che toccano tutti i comparti, la necessità di avviarsi con un passo e filosofia diversa alla semplificazione amministrativa, alla quale concorriamo da sempre, ci impone una seria riflessione e rivisitazione delle attività e del riflesso che queste avranno sull'economia del settore. Semplificare è una esigenza alla quale non è più possibile sottrarsi, nessuno di noi e il confronto che con questa azione siamo certi si incentiverà, porterà sicuro beneficio a tutti gli attori del sistema e più in generale alle regole del gioco che necessitano di nuove strategie.

Particolare attenzione alle recenti novità introdotte da norme quali il riconoscimento delle associazioni non regolamentate che porteranno sicuro beneficio alla qualità e selezione di nuove professionalità alle quali assolutamente siamo certi di poter rappresentare.

UNAPPA

Inquadramento giuridico

L'attività di *richiesta certificati e disbrigo pratiche* giuridicamente comporta il compimento, da parte di un soggetto professionalmente qualificato, di atti di tipo non negoziale a favore di un privato cittadino, impresa, amministrazione pubblica, ecc. . Si tratta di un'attività di carattere materiale il cui compimento dà luogo ad una prestazione di servizio. Dal punto di vista del diritto privato, quindi, il rapporto che si instaura tra le parti ricade sotto la disciplina del contratto d'opera regolato dagli articoli 2222 e seguenti del C.C. (Libro V, Tit. III, Capo I) che così ne definisce i tratti caratteristici: "Quando una persona si obbliga a compiere un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti di un committente, si applicano le norme di questo capo". Il contratto presenta notevoli affinità con il mandato (Art. 1703 C.C.) e con il contratto di lavoro autonomo (Art. 2230 C.C.). Tuttavia esso si differenzia da entrambi; mentre nel mandato l'oggetto del negozio consiste in un *facere*, ossia nel compimento di uno o più atti giuridici, e, nel contratto di lavoro, in un'attività di tipo intellettuale, nel caso di specie esso è rappresentato da un'attività prettamente materiale. L'assolvimento dell'incarico conferito senza forme particolari determina,

per il cliente, l'obbligo del pagamento di un corrispettivo detto di intermediazione e/o provvigione fissato in base alle tariffe o a quanto pattuito.

1. Soggetti

Nella pratica i soggetti che svolgono l'attività in argomento sono di norma imprese di ridotte dimensioni denominate Agenzie Pubbliche dalla Legge di Pubblica Sicurezza e nella prassi commerciale. Tale terminologia è impropria in quanto l'agente concorre comunque ad un'attività di tipo negoziale che manca nella fattispecie. Occorre, peraltro, evidenziare che con lo stesso termine, normalmente seguito dalla specificazione del tipo di affari trattati, sono indicate numerose altre attività professionali ed imprenditoriali, autonomamente classificate ai fini ISTAT e tributari (ad es.: le agenzie di affari, pubblicitarie, investigative, teatrali, di servizi vari, etc.). Data la particolare natura dell'attività esercitata, le agenzie sono sottoposte alla vigilanza ed al controllo dell'autorità di P. S.; per la loro apertura e conduzione occorre la licenza del Questore, ai sensi dell'art. 115 del TULPS. Nella stessa licenza sono specificati i nomi dei preposti e dei rappresentanti che possono sostituire il titolare. Limitatamente ad alcune particolari attività, la legge prevede eccezioni per quanto concerne l'organo competente al rilascio della licenza. Il regolamento del TULPS all'art. 205 e successivi, ha chiarito il concetto e la funzione delle Agenzie Pubbliche specificando che in tale denominazione sono da comprendere quelle "imprese, comunque organizzate, che si offrono come intermediarie nell'assunzione o trattazione di affari altrui, prestando la propria opera a chiunque ne faccia richiesta". La Legge di Pubblica Sicurezza ha stabilito, inoltre, una serie di obblighi per i titolari di tali esercizi. Da segnalare, per le implicazioni di carattere fiscale, quello previsto dall'art. 120 del TULPS di tenuta di un registro giornale degli affari secondo le modalità prescritte dall'art. 260 del Regolamento di P.S.

Codice attività ATECOFIN 1993: 74.83.4 - Richiesta certificati e disbrigo pratiche

Codice attività ATECOFIN 2004: 74.85.3 - Richiesta certificati e disbrigo pratiche

Codice attività ATECO : 82993 – Richiesta certificati e disbrigo pratiche

II 2. Tipicità dei servizi

L'ampiezza del contenuto delle prestazioni di servizio e la sua estrema mutevolezza in relazione alle esigenze della società moderna, non consentono di ricondurre nell'ambito di un unico schema operativo le fasi relative a tutti i possibili servizi resi. Sulla base del contenuto tipico dei servizi resi possono enuclearsi i seguenti tipi di imprese:

- agenzie che effettuano disbrigo pratiche amministrative in genere per conto terzi. A titolo esemplificativo si possono citare quelle inerenti ad esempio a finanziamenti, mutui, pratiche infortunistiche, universitarie, registrazione di marchi e brevetti, visure di atti presso i pubblici uffici, etc.;
- agenzie che si occupano delle pratiche connesse all'apertura di nuove attività commerciali, gestione di adempimenti vari durante la vita dell'impresa.
- importante, pertanto, individuare il tipo di pratiche trattate e la particolare specializzazione del servizio offerto dall'agenzia. Un evento che ha riflessi sull'attività in questione è costituito dall'entrata in vigore del Testo Unico in materia di documentazione amministrativa – D.P.R. 28/12/2000, n. 445 e pubblicato sul S.O. n. 30/L alla G.U. del 20/2/2001, n. 42 serie generale che ha introdotto rilevanti novità in materia di documentazione amministrativa.

III 3. Ricerche presso amministrazioni ed enti pubblici e privati

Informazioni ed elementi utili alla ricostruzione del volume dell'attività svolta dalle agenzie saranno acquisiti presso i pubblici uffici ove il disbrigo delle pratiche viene concluso, per *Camere di Commercio* o uffici che svolgono compiti di rilevanza pubblica connessi soprattutto alla vita delle imprese. Tra le attribuzioni più importanti vi è la tenuta del Registro delle Imprese che assolve alle funzioni di pubblicità. Le Camere di Commercio sono tutte informatizzate e le pratiche vengono immesse utilizzando un'apposita modulistica. I verificatori dovranno richiedere all'ente il numero e il tipo di pratiche trattate dall'agenzia per conto di terzi incrociando i dati ottenuti con quelli rilevabili dalle scritture e dai documenti contabili. Anche i notai, le banche, le compagnie di assicurazioni o di leasing spesso incaricano le agenzie disbrigo pratiche al compimento di operazioni particolari quali visure presso gli Uffici Pubblici, rilascio di certificati del Tribunale o di altri Enti, etc.. Normalmente tali rapporti, attribuiti su specifico mandato, sono trasferiti in un atto scritto nel quale si possono ritrovare anche i riferimenti utili al corrispettivo. In tutti questi casi sarà opportuno richiedere ai committenti gli importi corrisposti, al fine di verificare la regolare contabilizzazione dei corrispettivi da parte dell'agenzia.