

Commissione X “Attività produttive, commercio e turismo” della Camera dei Deputati

Memoria Confprofessioni sul disegno di legge recante: “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022” (AC 1555), già approvato dal Senato della Repubblica

29 novembre 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022, oggi al Vostro esame, rappresenta un provvedimento di grande importanza: la sua approvazione entro l’anno rientra tra gli impegni assunti dal Governo con l’Unione europea nell’ambito dell’attuazione del Pnrr; inoltre, esso costituisce lo strumento più adeguato a promuovere l’efficiente funzionamento del mercato concorrenziale nazionale e garantire la tutela dei consumatori.

Riteniamo anzitutto apprezzabile la volontà del Governo di adeguarsi alla prassi virtuosa, sin qui mai applicata nella recente storia legislativa italiana, di adottare annualmente la legge annuale sulla concorrenza (questa è solo la terza in quindici anni), rispettando finalmente il dettato della legge n. 99 del 2009 che l’ha istituita. Infatti, la cadenza annuale può permettere al Legislatore di rimuovere tempestivamente gli ostacoli regolatori, normativi e amministrativi che limitano la competizione in un mercato, nazionale ed europeo, in continua evoluzione e ormai sempre più soggetto a dinamiche globali e a forti speculazioni. Tale strumento legislativo può essere sfruttato per intervenire nei diversi settori interessati, agevolare lo sviluppo della concorrenza ed evitare che si costituiscano nuove rendite di posizione.

Allo stesso tempo dobbiamo segnalare che nonostante il laborioso lavoro svolto dal Senato, in prima lettura, per ampliare e migliorare il contenuto del disegno di legge, questo manca ancora di quello slancio necessario per realizzare pienamente gli obiettivi di un mercato concorrenziale. Esso infatti non tratta, o si limita rimandare o a prorogare, le grandi questioni sulle quali l’Unione europea ha da tempo richiesto di trovare una “soluzione urgente” (trasporto pubblico non di linea, concessioni balneari e commercio ambulante, in ottemperanza alla direttiva europea sui servizi del 2006 c.d. *Bolkenstein*) e all’ordine del giorno dell’opinione pubblica.

La strategia sin qui adottata appare, quindi, eccessivamente timida: servirebbe un cambio di passo in particolare per quanto riguarda i trasporti e i servizi pubblici locali, in

quanto i prossimi anni saranno fondamentali per la ripresa economica e costituiranno un banco di prova per la credibilità del nostro Paese, anche in vista dei grandi eventi internazionali già programmati (Giubileo del 2025, Giochi olimpici e para-olimpici invernali di Milano-Cortina 2026), che attireranno un imponente flusso di visitatori e potranno rappresentare una vetrina per il Paese.

I servizi accessori (trasporti e mobilità, infrastrutture, alberghi e accoglienza) costituiscono un elemento indispensabile per la compiuta riuscita di questi grandi eventi internazionali: una maggiore concorrenza e l'aumento della competizione tra gli operatori economici potrebbe rappresentare uno stimolo per migliorare la qualità dei servizi offerti a cittadini e consumatori ed essere di impulso agli investimenti da parte dei privati. A tal proposito riteniamo prioritario intervenire, con maggiore incisività, negli ambiti strumentali al funzionamento del flusso turistico che risultano maggiormente critici: a) implementazione del trasporto pubblico urbano – taxi, metropolitane e autobus – che, in particolare nelle medie e grandi città, risultano ancora carenti; b) sviluppo di strutture ricettive nelle città d'arte e mancanza di una regolamentazione chiara delle diverse forme di *hospitality*, in particolare quelle *extra*-alberghiere.

Il ddl concorrenza 2022 avrebbe potuto rappresentare la sede più opportuna per affrontare in maniera strutturale alcuni dei temi sopra citati e avviare le riforme necessarie per la crescita e lo sviluppo del Paese. Attuare le riforme mediante politiche di liberalizzazione e una maggiore concorrenza non richiede ingenti risorse economiche e dunque avrebbe rappresentato la possibilità di sostenere la crescita e il progresso del Paese con un impatto molto limitato sul bilancio dello Stato: un vantaggio non da poco anche in vista della ormai prossima legge di bilancio le cui risorse appaiono già limitate.

Una maggiore concorrenza, infine, potrebbe costituire una preziosa leva per contrastare l'elevata inflazione che ha caratterizzato l'economia del nostro Paese nell'ultimo anno. La crescita dei prezzi di beni e servizi ha inciso sul potere d'acquisto dei consumatori e impedisce alle aziende di programmare gli investimenti in maniera ponderata. Una maggiore competizione tra i diversi attori del mondo economico porterebbe ad una naturale discesa dei prezzi a vantaggio di cittadini e imprese, aiutandoli a recuperare, almeno in parte, il loro potere economico e aiuterebbe a frenare la corsa dei prezzi. L'aumento della concorrenza, infatti, genera effetti macroeconomici positivi sia nel breve che nel lungo periodo, incidendo positivamente e in maniera consistente sulla produzione, sull'occupazione, sugli investimenti e sul valore dei salari reali generando effetto positivo sulla società e sull'economia: l'aumento della competitività, oltre a generare prezzi più moderati, funge da stimolo nei confronti del mondo produttivo per migliorare la qualità del servizio e ad investire.

Auspichiamo pertanto che il provvedimento possa essere ulteriormente implementato e completato nel corso del passaggio, in seconda lettura, presso la Camera dei Deputati.

### Semplificazioni e concorrenza

L'articolo 12 recante "Semplificazioni in materia di attività commerciali" è stato arricchito ulteriormente, durante il passaggio al Senato, prevedendo ulteriori semplificazioni relative alle vendite promozionali e sottocosto, al fine di facilitare i relativi adempimenti da parte dell'impresa che intenda svolgerle contemporaneamente in una serie di esercizi commerciali, anche situati in diversi comuni.

Inoltre, il comma 2 dell'articolo 12, modificato sempre nel passaggio al Senato, stabilisce modalità uniformi su tutto il territorio nazionale di adempimento agli obblighi di comunicazione relativi allo svolgimento in più esercizi commerciali delle vendite straordinarie, ossia di vendite promozionali o vendite sottocosto.

In linea generale la semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa risulta infatti essere uno degli strumenti privilegiati per rimuovere gli ostacoli burocratici e favorire la concorrenza e la trasparenza nel mercato.

Nell'ambito della semplificazione di tali procedimenti un ruolo chiave è svolto dagli **Sportelli Unici Attività Produttive (SUAP)**, i quali costituiscono un nodo complesso che coinvolge tre diverse dimensioni: il rapporto con le imprese (*front office*), l'organizzazione della struttura che riguarda tutti gli Enti e le Pubbliche Amministrazioni coinvolti nel procedimento (*back office*), ed il coinvolgimento degli operatori professionali che nella grande maggioranza dei casi operano per conto delle imprese (intermediari), con particolare riferimento ai commercialisti, consulenti del lavoro e, per le pratiche di edilizia relative alla realizzazione e modifica di immobili ed impianti destinati ad attività economica, a ingegneri, architetti, geometri, tecnici, periti, agronomi, geologi.

Pur apprezzando le semplificazioni inserite dal Parlamento, riteniamo che sarebbe opportuno sviluppare i SUAP nella direzione di snellire le incombenze gravanti sulle imprese, al fine di implementare la loro competitività. Questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto tramite il **coinvolgimento attivo dei professionisti, in un rapporto sussidiario e di piena collaborazione tra Pubblica amministrazione e settore professionale**. Il ruolo di intermediazione e di collaborazione dei professionisti sarebbe ancora più cruciale nei **piccoli comuni**, nei quali la carenza di personale è divenuta ormai strutturale con la conseguenza che l'attività dei SUAP risulta essere in maggiore affanno: questo genera un pesante danno per le attività economiche, anche in termini di concorrenza territoriale. In questo ambito emerge in maniera virtuosa l'integrazione tra le competenze professionali e le carenze della pubblica amministrazione.

Ribadiamo che è questa l'occasione per **uniformare la disciplina dei SUAP**, con l'obiettivo di porre fine alla frammentazione e alla differenziazione delle procedure che l'implementazione del sistema telematico di trasmissione delle pratiche avrebbe dovuto rendere più semplici.

I professionisti italiani sono da sempre in prima fila nella **richiesta di semplificazione del rapporto tra istituzioni, cittadini ed operatori economici**: le complicazioni burocratiche non determinano soltanto ritardi e pesanti ripercussioni sullo sviluppo economico, ma incidono negativamente anche sul lavoro del professionista, il quale svolge un ruolo di facilitatore del rapporto tra p.a, imprese e cittadini.

### **Concorrenza e incentivi: parità di trattamento per tutti gli operatori economici**

Il provvedimento non contiene misure dirette specificamente al settore delle libere professioni, ma costituisce l'occasione per soffermarci su di un tema di grande interesse per i liberi professionisti che è stato recentemente al centro del dibattito pubblico e politico, grazie alla approvazione, in via definitiva, della **legge 27 ottobre 2023, n. 160**, recante “*Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche*”, che attiene specificamente al tema della concorrenza.

Come è noto la delega sancisce espressamente il **principio di parità di trattamento per tutti gli operatori economici (imprese e professionisti) ai fini dell'accesso agli incentivi**: una battaglia che Confprofessioni ha sostenuto per anni, evidenziando l'esigenza di garantire pari opportunità a tutte le forze economiche che contribuiscono alla crescita del Paese e che è volto ad eliminare quelle disparità di trattamento che per troppi anni hanno impedito un organico sviluppo delle libere professioni in Italia. Nello specifico, l'art. 2 della delega stabilisce, al comma 1, lettera l), “*il principio secondo cui la qualificazione di professionista non osta alla possibilità di usufruire di specifiche misure incentivanti ove ne ricorrano i presupposti e ove previsto*”. Una formulazione che ha bisogno di essere meglio declinata al fine di evitare interpretazioni restrittive.

Il Governo avrà ora a disposizione 24 mesi – dal 30 novembre 2023, data effettiva di entrata in vigore della legge di delega – per adottare i decreti legislativi delegati. È nostro auspicio che tale processo di attuazione sia **velocizzato al massimo**, anche al fine di permettere di **destinare quanto prima specifiche risorse a sostegno delle attività libero-professionali**. D'altronde, a seguito della pandemia e della crisi economica, il comparto libero-professionale è andato incontro ad una forte flessione del volume d'affari, che ha avuto forti ripercussioni sulla contrazione dei redditi dei professionisti.

Più in generale negli ultimi anni, le libere professioni sono state chiamate ad affrontare una serie di sfide, tra cui la digitalizzazione, la concorrenza internazionale e le nuove normative in tema di sostenibilità, ormai insita nei processi aziendali. In particolare la **digitalizzazione** costituisce una sfida fondamentale per le libere professioni, sia in termini di strumenti che in termini di competenze e dunque di formazione. Allo stesso tempo rappresenta un'opportunità: l'adozione da parte dei professionisti di processi e tecnologie

digitali consentirà di aumentare la propria competitività, raggiungere un pubblico più ampio, migliorare l'efficienza e garantire una gamma di servizi più completa.

Pertanto è nostra convinzione che esista, attraverso l'attuazione delle delega, lo spazio per un'implementazione di **forme di sostegno specifiche, anche legate ai fondi del PNRR, dirette al consolidamento delle attività professionali, come ad esempio un incentivo per la digitalizzazione.**

Digitalizzazione, promozione di processi di aggregazione e formazione, attraverso l'arricchimento delle competenze trasversali, consentirebbero ai professionisti di raccogliere le sfide del futuro e competere in un mercato sempre più globale e concorrenziale. Inoltre, favorirebbero l'ampliamento e il rafforzamento del mercato dei servizi professionali consentendo ai professionisti di andare oltre i confini rappresentati dal mercato interno e dalla professione tradizionale, e così di competere con le realtà professionali degli altri Paesi europei, sempre più strutturate.

Più in generale auspichiamo che il Legislatore – nella predisposizione dei decreti delegati – e la P.a. – nella predisposizione dei bandi – voglia rispettare lo spirito della norma che ha come scopo quello di favorire una piena concorrenza tra operatori economici (imprese e professionisti), sanando tali disparità e favorendo la parità di accesso agli incentivi.

Al contrario, come già più volte denunciato, **gli incentivi per la digitalizzazione fin qui stanziati si sono rivolti quasi esclusivamente alle imprese.** Una prassi che auspichiamo sia ora giunta al termine, in ossequio al principio espresso dal Parlamento all'interno della delega, e che potrà essere finalmente invertita in fase di attuazione della delega. In tal senso i professionisti vigileranno con rigore affinché l'accesso alle forme di incentivazione sia ispirato al principio di uguaglianza tra i soggetti economici, mettendo fine alle sperequazioni, alle discriminazioni e agli ostacoli alla concorrenza che si sono generati nell'attuale sistema, a danno dei professionisti.

### **Concorrenza ed equo compenso nei servizi professionali (legge n. 49/2023)**

Il ddl concorrenza 2022 offre anche l'opportunità di commentare la legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali (l. 21 aprile 2023, n. 49), che costituisce uno dei primi provvedimenti approvati, a larghissima maggioranza, dal Parlamento, in questa Legislatura.

Infatti, all'indomani dell'approvazione della normativa molteplici realtà del mondo della rappresentanza di impresa hanno chiesto al Governo correttivi normativi e chiarimenti interpretativi, evidenziando una possibile lesione dei principi concorrenziali.

Confprofessioni in qualità di Parte Sociale dei liberi professionisti ha il dovere di difendere, e reputa questa la sede più opportuna per farlo, i principi ormai associati all'interno dell'ordinamento e sanciti, da ultimo, con la legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali. La previsione del principio dell'equo compenso va spiegata alla luce delle

fragilità causate dall'abbattimento di alcune delle tradizionali strutture regolative del mercato dei servizi professionali, che ha indebolito la posizione dei professionisti sia rispetto a contraenti "forti" che rispetto alla concorrenza al ribasso imposta da soggetti esterni al mondo professionale, aggravando il decremento dei redditi professionali.

Allo stesso tempo Confprofessioni fin da subito ha evidenziato la necessità di apportare dei miglioramenti e delle correzioni alla legge n. 49/2023: quello che a nostro parere non può essere messo in discussione è il **principio di fondo sotteso all'equità del compenso**.

L'approvazione della legge n. 49/2023 è sicuramente un provvedimento che dopo lungo tempo interviene a **sanare situazioni di pesante squilibrio che si sono create nel mercato delle professioni**. Sono pertanto da respingere le ipotesi paventate di eventuale illegittimità e irragionevolezza della legge n. 49/2023 alla normativa concorrenziale, nonché di reintroduzione surrettizie del sistema di tariffe minime inderogabili, avanzate dal mondo d'impresa.

La *ratio* della legge è quella di **rafforzare la tutela del professionista**, parte debole del rapporto contrattuale, verso clausole ritenute vessatorie e comportamenti abusivi da parte di imprese che detengono un forte potere contrattuale quali banche, assicurazioni e grandi imprese. Finalmente si è tamponata una falla nell'ordinamento e nella disciplina dei servizi professionali che sono stati oggetto negli ultimi decenni di radicali ed intensi processi di liberalizzazione (abolizione delle tariffe e all'affermazione del principio della libera pattuizione del compenso professionale; apertura del mercato dei servizi professionali a società, anche nella forma di società di capitali, aperte a soci non professionisti, e alla progressiva penetrazione di soggetti economici organizzati nei settori delle farmacie, dell'odontoiatria, della veterinaria e finanche della medicina).

Apprendiamo che in queste settimane il Ministero della Giustizia ha avviato le procedure per la costituzione dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso, in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Ministero delle imprese e del *Made in Italy*, previsto dall'art 10 legge n. 49/2023. L'Osservatorio ha tra i diversi compiti quello di esprimere pareri su atti normativi che riguardano i criteri di determinazione dell'equo compenso, segnalare al Ministro della Giustizia eventuali condotte, prassi applicative o interpretative in contrasto con la disciplina dell'equo compenso ed, infine, presentare al Parlamento una relazione sull'attività di vigilanza svolta.

In primo luogo riteniamo doveroso che **Confprofessioni, in qualità di parte sociale maggiormente rappresentativa del settore libero-professionale, abbia un proprio rappresentante all'interno dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso**. La Confederazione raccoglie al suo interno le libere associazioni dei professionisti, tanto in ambito ordinistico quanto nel settore delle professioni non ordinistiche di cui alla l. 4/2013,

dunque ha una visione ampia e completa delle problematiche relative ai compensi e ai redditi dei liberi professionisti.

Inoltre, il costituendo Osservatorio potrebbe essere la sede più propria per sviluppare definitivamente anche a livello istituzionale una maggiore consapevolezza sul tema del principio dell'equo compenso e superare impostazioni ormai sorpassate e non in linea con le più recenti evoluzioni del mercato dei servizi professionali. Infine, l'Osservatorio avendo una visione privilegiata sul tema dei compensi dei professionisti, sia ordinistici che non ordinistici, potrebbe elaborare proposte di modifica e di integrazione alla disciplina dell'equo compenso: in ogni caso crediamo che la strada sia quella di intervenire sulla normativa attraverso limature e piccole correzioni, al fine di calibrare al meglio l'applicazione della legge.

Come rappresentanti del mondo professionale riteniamo sia doveroso segnalare che di questa intensa stagione di riforme ha contribuito ad un maggiore dinamismo dei servizi professionali ma ha avuto, come contraltare, la perdita di molte tutele ed equità dei compensi del lavoro dei liberi professionisti.