

Commissione II^a “Giustizia” della Camera dei Deputati
Memoria Confprofessioni sul disegno di legge C. 2628 recante: “Delega al Governo per
la riforma della disciplina dell’ordinamento della professione di dottore commercialista
e di esperto contabile”

9 febbraio 2026

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

il disegno di legge oggi al Vostro esame fa corpo con una più ambiziosa iniziativa di riforma degli ordinamenti professionali, che coinvolge anche le altre professioni regolamentate in forma ordinistica.

Confprofessioni – che raccoglie al suo interno le libere associazioni di tutte le professioni ordinistiche, e che svolge la funzione di parte sociale rappresentativa dei professionisti nell’ambito del CCNL di categoria – non può che accogliere con favore un’iniziativa di così vasta portata, che testimonia l’attenzione di Governo e Parlamento per il nostro mondo.

Non vi è dubbio che gli ordinamenti professionali necessitino di essere revisionati e periodicamente mantenuti per adeguarli alle trasformazioni sociali, tecnologiche e del mercato. Un’esigenza tanto più avvertita dopo la stagione di selvaggia deregolamentazione inaugurata con i decreti Bersani e poi consolidatasi durante il Governo Monti. Con la riforma del 2012, in particolare, la massima parte della normativa sugli ordinamenti professionali è stata delegificata e portata a livello di fonti secondarie: anche simbolicamente, un declassamento inopportuno e pericoloso, visto il rilievo fondamentale dei diritti e degli interessi che i cittadini e lo Stato affidano ai liberi professionisti.

In quanto Confederazione generale della categoria, siamo in costante contatto con tutte le aree del lavoro professionale e raccogliamo le domande provenienti dai singoli professionisti, dalle associazioni e dagli organismi rappresentativi: nessuno più di noi può dunque comprendere e sostenere l’esigenza di adeguare gli ordinamenti professionali, sanando lacune e incongruenze.

E tuttavia, i disegni di legge che si sono fatti veicolo di questa nuova fase di riforma – tra i quali il ddl di riforma dell’ordinamento della professione di dottore commercialista e di esperto contabile che è al Vostro esame – presentano anche nodi delicati e criticità, che non

possiamo trascurare, e sui quali si stanno peraltro levando le voci e le opinioni di tante associazioni del nostro mondo.

La memoria è articolata in tre parti: nella prima esprimiamo considerazioni generali sul metodo seguito per la redazione dei disegni di legge; nella seconda analizziamo gli interventi che attengono alla condizione della professione di commercialista nel mercato dei servizi professionali; nella terza formuliamo osservazioni sulle novità della riforma sotto il profilo ordinamentale ed organizzativo e del ruolo dei consigli dell'ordine.

1. Considerazioni generali e di metodo

Come abbiamo già segnalato alle Commissioni competenti in occasione delle audizioni sui disegni di legge di riforma degli ordinamenti delle altre professioni, la **scelta di veicolare queste riforme in quattro diverse leggi delega rischia di suscitare conflitti normativi, confusione e disparità di trattamento tra professioni**. A titolo esemplificativo, qualora ogni professione dovesse definire in maniera autonoma i propri modelli aggregativi senza un quadro normativo comune e aggiornato, si creerebbe un sistema frammentato e privo di coerenza, incapace di supportare i professionisti nella crescita dimensionale e nella sfida competitiva a livello europeo: è intuitivo che parcellizzare la disciplina delle STP significa mettere in crisi il vero valore aggiunto dello strumento, ovvero la possibilità di costituire società multiprofessionali.

Al contrario, sarebbe stato preferibile **innestare la disciplina specifica relativa alle singole professioni in una cornice normativa comune di riforma organica del settore**. O quantomeno discutere la riforma in un'unica sede, nell'ottica di tutelare al meglio le competenze di ciascuna delle professioni coinvolte.

Alle spalle di questo metodo di normazione si cela un ulteriore pericolo reale: **il cannibalismo di competenze tra professioni**. Fenomeno puntualmente verificatosi con riferimento alla consulenza legale. Si corre il rischio di **generare spostamenti di quote di mercato da una categoria all'altra**, con un riverbero sui redditi e sugli equilibri delle rispettive casse di previdenza e con un conseguente aggravio rispetto alle tenute previdenziali che portano rischi di ricadute per il bilancio dello Stato.

Da ultimo, sottolineiamo come la fretta di licenziare il testo del disegno di legge in esame abbia inficiato la correttezza procedurale, dal momento che esso non è stato sottoposto al vaglio preliminare dell'Antitrust, che è invece imposto dal d.lgs. 142/2020, di recepimento della direttiva (UE) 2018/958, con un evidente esposizione a una procedura di infrazione.

Con riferimento specifico al disegno di legge al Vostro esame, non possiamo fare a meno di sottolineare che, su diciassette criteri direttivi che compongono l'articolo, ben sette riguardano, direttamente o indirettamente, le modalità di elezione o permanenza nella

carica dei membri del Consiglio Nazionale: un *unicum* nel panorama della riforma delle professioni e una **scelta non in linea con le finalità reali di una riforma della professione, che dovrebbe invece ambire ad un’organica modernizzazione** della professione di commercialista e di esperto contabile.

Riteniamo che il baricentro della riforma dovrebbe spostarsi da profili meramente burocratici e di *governance* interna verso soluzioni capaci di rispondere alle sfide del mercato attuale, incentivando la competitività e l’evoluzione qualitativa delle prestazioni professionali.

È proprio su questi aspetti che ci concentriamo nella prossima sezione della memoria.

2. La professione di commercialista in un mercato in trasformazione

Riordino delle disposizioni sulle attività costituenti l’oggetto della professione di dottore commercialista e di esperto contabile (lettera a)

La previsione di cui all’art. 2, comma 1, lettera a), appare condivisibile nella misura in cui sia volta a ricondurre ad un quadro normativo chiaro e sistematico un insieme di disposizioni oggi frammentato.

La certezza del perimetro dell’attività professionale costituisce infatti un elemento essenziale non solo per la tutela dell’utenza ma anche per la definizione e il consolidamento dell’identità del professionista.

Risulta, invece, fuorviante la previsione secondo cui devono essere fatte salve le competenze attribuite dalla normativa vigente alle professioni non organizzate ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4: una formulazione che rischia di generare incertezza interpretativa, ove si rifletta per un momento sulla circostanza che le professioni della legge 4 non possiedono, per definizione, né riserve né attività tipiche specificate dalla legge, ma sviluppano le proprie attività in piena libertà di mercato. La **disposizione andrebbe pertanto espunta**, a vantaggio di un più chiaro e lineare assetto normativo, limitato a distinguere attività riservate e attività non soggette a riserva alcuna, così da evitare fenomeni di concorrenza asimmetrica che potrebbero tradursi in una compressione delle garanzie per i cittadini e in un indebolimento dell’identità professionale.

In questa prospettiva, il decreto delegato dovrà individuare puntualmente le attività che, per il loro **rilievo pubblicistico e per l’elevato contenuto tecnico, necessitano di essere riservate agli iscritti all’Albo**, nella consapevolezza che talune prestazioni – in particolare negli ambiti tributario, societario e della crisi d’impresa – incidono direttamente su interessi primari quali la tutela del risparmio, il corretto funzionamento del mercato e l’affidamento dei terzi.

Ed infatti, il professionista iscritto all’Albo rappresenta una garanzia per il cliente e per il sistema nazionale, in quanto soggetto a obblighi di formazione continua, responsabilità deontologica e vigilanza disciplinare.

Al contempo, la riorganizzazione delle attività costituenti l’oggetto della professione dovrà considerare e valorizzare l’evoluzione delle competenze professionali, evitando irrigidimenti che possano ostacolare l’innovazione, l’interdisciplinarietà e l’ingresso in nuovi segmenti di mercato.

In questa prospettiva, va richiamata l’inevitabile connessione tra attività del commercialista e consulenza a tutto tondo offerta al cliente: l’eventuale individuazione di una riserva ulteriore in tema di consulenza legale per la professione forense, che è ventilata nel disegno di legge relativo a questa professione, dovrà perciò essere accuratamente sagomata per escludere che i professionisti che operano in altri ambiti, pur fortemente connotati dall’incidenza di norme e procedimenti istituzionali e contenziosi, non siano ostacolati nell’offrire a cittadini e imprese un reale servizio per la risoluzione dei loro problemi e la crescita del sistema economico. E d’altronde, il diritto europeo della concorrenza in tanto protegge le riserve professionali in quanto esse siano rigorosamente individuate e connesse alla tutela di interessi fondamentali della collettività, il che solo può avvenire in presenza di definizioni molto circoscritte di una attività di consulenza legale riservata, e non certo pensando – velleitariamente – di impedire un confronto pieno e libero tra professionista e cliente sugli interessi dello stesso e le forme per tutelarli.

Riordino della disciplina in materia di incompatibilità (lettera c)

A questo tema si collega quello delle incompatibilità. Qui, il riordino rappresenta un intervento particolarmente rilevante in una fase storica caratterizzata da profonde trasformazioni nei modelli organizzativi del lavoro professionale.

Anche in questo caso, tuttavia, la revisione dovrà essere condotta in coerenza con i **principi dell’ordinamento europeo** e con le relative interpretazioni giurisprudenziali, con l’obiettivo di semplificare e non irrigidire ulteriormente il sistema attualmente vigente.

A tal proposito, si richiama il recente avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell’Italia per il mancato rispetto della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, con specifico riferimento alle incompatibilità previste per le professioni contabili. Secondo la Commissione europea, un sistema caratterizzato da incompatibilità assolute e non soggette a eccezioni rischia di tradursi in una restrizione non giustificata all’esercizio dell’attività economica.

Alla luce di tali considerazioni, la revisione della disciplina in materia di incompatibilità dovrà muoversi lungo un equilibrio delicato: da un lato preservare i principi di autonomia, indipendenza e assenza di conflitti di interesse, che costituiscono il fondamento della fiducia tra professionista e cliente; dall’altro evitare che un impianto

eccessivamente rigido si traduca in un freno alla crescita dimensionale degli studi incidendo negativamente sull’attrattività della professione.

Esercizio della professione in forma associata o societaria (lettera b)

La lettera b) prevede l’adozione di una disciplina organica in materia di esercizio della professione in forma associata e societaria. La normativa dovrà definire puntualmente le modalità di costituzione, gestione e funzionamento di tali associazioni/società, unitamente ai limiti operativi, nel rispetto dei principi già previsti in materia.

Confprofessioni sostiene da tempo che tali modelli societari rappresentino lo strumento migliore per favorire i processi di aggregazione professionale. Infatti, consentono di superare le limitazioni dimensionali dello studio tradizionale offrendo una maggiore capitalizzazione, una gestione più strutturata e una visione imprenditoriale dell’attività. Il settore professionale, pur rappresentando un’eccellenza in termini di competenze, e contribuendo per una quota consistente al Pil, risente di limiti strutturali dovuti proprio alle dimensioni organizzative ridotte, sovente individuali, che ne limitano la capacità di investimento nelle infrastrutture digitali, nel personale dipendente, nell’internazionalizzazione.

Come già evidenziato in premessa, è importante che **la disciplina delle STP mantenga una cornice regolatoria unitaria**, avente come baricentro la legge 12 novembre 2011, n. 183. È essenziale **evitare che la materia venga frammentata all’interno dei diversi disegni di legge delega di riforma degli ordinamenti professionali**. In coerenza con quanto già evidenziato in sede di audizione sulla riforma dell’ordinamento forense (AC 2629), l’introduzione di normative specifiche e di modelli organizzativi *ad hoc*, disomogenei rispetto agli *standard* prevalenti in Europa, rischierebbe di compromettere la competitività degli studi italiani favorendo al contempo la penetrazione dei grandi gruppi strutturati esteri nel mercato nazionale.

Alla luce di tali considerazioni, è opportuno **espungere la lettera r)** dal testo. L’introduzione di un modello societario esclusivo per i commercialisti sarebbe ingiustificata, attesa l’efficacia dell’attuale quadro generale. È prioritario, infatti, rifuggire ogni forma di isolazionismo professionale che, oltre a ostacolare la crescita dimensionale degli studi, ne comprometterebbe il valore aggiunto fondamentale: l’interdisciplinarietà.

E tanto più che proprio il commercialista ed esperto contabile deve essere il protagonista di questo processo di sviluppo dimensionale delle attività professionali, guidando gli altri professionisti verso strutture complesse, che non appartengono alla loro tradizione organizzativa, e che il commercialista può invece configurare e gestire nell’interesse di tutti.

In un’ottica più generale, non riteniamo necessario uno stravolgimento dell’attuale impianto normativo delle STP. Il Governo è già intervenuto positivamente in questa

legislatura eliminando un significativo ostacolo alla loro costituzione, mediante il d.lgs. 192/2024 (c.d. decreto “Irpef-Ires”), che ha introdotto il principio di neutralità fiscale per le operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali. Una misura da noi sempre auspicata che ha lanciato un segnale importante al mondo professionale, promuovendo il “modello aggregativo”.

Le rilevazioni di InfoCamere, basate sulle risultanze del Registro delle imprese, confermano l’efficacia dell’intervento normativo: nel biennio 2024-2025, le Società tra Professionisti sono passate da 3.563 a 3.985 unità, registrando un **incremento dell’11,8%**. Sebbene il numero di assoluto di STP risulti ancora contenuto, si rileva una significativa accelerazione del trend di crescita rispetto al periodo precedente (2023-2024), in cui l’aumento si era attestato su un marginale 2,2 per cento. Tale inversione di tendenza dimostra come l’introduzione della neutralità fiscale abbia rimosso uno dei principali vincoli allo sviluppo dei modelli societari, incentivando concretamente il consolidamento dimensionale degli studi professionali.

In riferimento al regime fiscale delle STP riteniamo che l’impianto attuale risulti funzionale e non penalizzante rispetto ai redditi da lavoro autonomo¹; inoltre, non sussistono profili di incompatibilità tra il modello di società di capitali o cooperativa e il regime forfettario dei singoli soci². Si suggerisce, pertanto, di **preservare l’attuale quadro fiscale senza introdurre elementi di discontinuità con le regole generali fissate dal TUIR per la tassazione delle società**.

Per contro, appare indifferibile un intervento risolutivo sul versante previdenziale, laddove permangono ostacoli che frenano lo sviluppo delle aggregazioni. In particolare, resta ancora il **nodo della duplicazione del contributo integrativo previdenziale** per i professionisti che si aggregano in STP in forma di società di capitali o cooperativa (non per tutte le Casse). La doppia fatturazione delle medesime prestazioni professionali (prima in capo alla STP nei confronti del cliente, poi in capo al socio professionista nei confronti della STP), infatti, duplica il contributo integrativo dovuto dal professionista, imputato sia

¹ L’esercizio dell’attività professionale in STP contempla, generalmente, che la prestazione professionale resa venga prima fatturata dalla STP al cliente, poi dal professionista alla STP, come peraltro previsto dalla stessa prassi dell’Agenzia delle entrate. In tal modo la STP determinerà risultati economici (e redditi) tendenti al pareggio; mentre il professionista conseguirà redditi soggetti alla disciplina del reddito di lavoro autonomo. In altre parole, nel modello STP il margine economico (e il reddito) viene generalmente traslato dalla società, soggetta al regime Ires, ai soci professionisti del sodalizio, soggetti al regime del reddito di lavoro autonomo Irpef o al forfettario. Per tali ragioni lo svantaggio dell’adozione del regime del reddito d’impresa, dato dalla formazione dell’imponibile secondo il principio di competenza economica in luogo del principio di cassa tipico del lavoro autonomo, di fatto non si manifesta, se non marginalmente, all’interno del modello STP.

² Unica incompatibilità riguarda i soci di STP costituite in forma di società di persone e i soci di STP costituite in forma di srl che detengono il controllo della STP. In altre parole, non vi è alcuna incompatibilità con l’utilizzo del regime forfettario per i soci di STP costituite in forma di spa o di società cooperativa e per i soci di STP costituite in forma di srl che non detengono il controllo della STP.

sulle fatture emesse dalla STP nei confronti del cliente finale, che su quelle del socio professionista nei confronti della STP. Un effetto distorsivo, che disincentiva fortemente lo sviluppo degli studi professionali in strutture di maggiori dimensioni specializzate e integrate. In merito va osservato, inoltre, che l'eterogeneità dei regolamenti varati dalle diverse casse di previdenza fa sì che tale effetto distorsivo non si produca universalmente, ma soltanto laddove sia previsto il versamento del contributo integrativo sia sul volume d'affari della STP che su quello dei soci professionisti, come accade proprio per i commercialisti.

Equo compenso (lettera d)

La materia dell'equo compenso è di interesse trasversale a tutte le professioni, e implica regole e condizioni sul contratto di prestazione d'opera che coinvolgono tutti i professionisti. La legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali (l. 21 aprile 2023, n. 49) ha risposto, correttamente, alla pressante domanda di tutele proveniente dal mondo professionale derivante dalle fragilità causate dall'abbattimento di alcune delle tradizionali strutture regolative del mercato dei servizi professionali. Facciamo riferimento all'intenso processo di liberalizzazione e deregolamentazione, realizzato mediante l'abolizione delle tariffe e l'affermazione del principio della libera pattuizione del compenso professionale, che ha indebolito la posizione dei professionisti, soprattutto da un punto di vista reddituale.

Allo stesso tempo i principi in essa sanciti faticano a trovare adeguata applicazione e a cristallizzarsi nel nostro ordinamento in quanto – come avevamo segnalato già durante l'iter parlamentare – è **troppo ristretto il perimetro di applicazione**: limitato ai soli rapporti di natura convenzionale e ai committenti con più di 50 dipendenti o 10 milioni di fatturato. L'efficacia della norma è fortemente condizionata dai vincoli di natura «convenzionale» e «dimensionale» che appaiono troppo stringenti, limitando l'applicazione ad una quota minoritaria dei rapporti professionali.

La lettera d) al vostro esame, richiamando la legge n. 49/2023, detta criteri direttivi specifici in materia di compenso, che deve essere garantito pur preservando il principio della libera pattuizione tra le parti del contratto d'opera.

Pur condividendo l'impostazione di fondo, riteniamo che la formulazione della norma risulti eccessivamente generica. È necessario superare le incertezze applicative che oggi vedono la pubblica amministrazione spesso inadempiente rispetto ai dettami della legge 49/2023, armonizzando il Codice dei contratti pubblici con il principio di inderogabilità dell'equo compenso. Sarebbe più opportuno che fosse specificata **l'applicabilità del principio dell'equo compenso anche ai rapporti di natura non convenzionale e che diminuisse il parametro dimensionale del committente (in ipotesi, da 10 a 5 milioni di fatturato)**, consolidando un quadro normativo che armonizzi la libertà negoziale con la necessaria protezione della prestazione intellettuale.

In una prospettiva di sistema, osserviamo con preoccupazione la scelta di affrontare la materia dell'equo compenso attraverso interventi frammentari e disorganici inseriti nelle singole discipline ordinistiche. Tale approccio rischia di generare un'eccessiva parcellizzazione normativa, con il concreto pericolo di introdurre asimmetrie regolatorie e ingiustificate disparità di trattamento tra le diverse categorie professionali. Riteniamo, al contrario, che la strategia corretta debba risiedere in una revisione e in un **potenziamento della disciplina generale introdotta con la legge 49/2023**, al fine di garantirne la piena operatività e applicabilità.

Specializzazione (lettera p)

La lettera p) disciplina le modalità di acquisizione del titolo di specializzazione da parte di tutti gli iscritti all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, con l'obiettivo di rendere il professionista sempre più capace di rispondere con competenza e qualificazione alle sfide del mercato.

Guardiamo con favore alla valorizzazione delle specializzazioni, come titoli che il professionista può spendere sul mercato, in un'ottica di modernizzazione e maggiore competitività della propria attività, ma mai come condizioni di esercizio della professione ulteriori rispetto a quelle già previste per legge. Pertanto, non siamo favorevoli alla nascita di nuovi albi o elenchi. Riteniamo, infatti, che la proliferazione di nuovi albi ed elenchi rischia di produrre una **progressiva svalutazione dell'abilitazione professionale**. Il *trend* consolidatosi nell'ultimo quindicennio – che subordina l'esercizio di ambiti sempre più rilevanti di attività all'iscrizione in elenchi *ad hoc* – svuota di efficacia il titolo conseguito tramite l'esame di Stato. Tale stratificazione, oltre a generare un ingiustificato aggravio di oneri burocratici e costi diretti a carico del professionista, finisce per sminuire il valore sociale e giuridico della professione, con il rischio di ridurre l'abilitazione professionale a mero requisito di carattere formale anziché in un titolo pienamente legittimante all'esercizio della professione.

Accesso alla professione (lettera q)

La lettera q) prevede che, al fine di ridurre i tempi per conseguire l'abilitazione all'esercizio della professione e incentivare le nuove generazioni all'esercizio della stessa, siano riviste le modalità del tirocinio prevedendo la possibilità di svolgerlo interamente durante il corso di studi universitari.

Abbiamo spesso sottolineato la necessità di **colmare il gap oggi esistente tra il mondo universitario, da una parte, e il mondo delle professioni, dall'altra**. In particolare, riteniamo essenziale che i giovani studenti universitari – liberi professionisti di domani – entrino in contatto, fin da subito, con le opportunità e i rischi della tecnologia applicata al mondo del lavoro per padroneggiarla al meglio e prefigurare sin da giovani, con

creatività e immaginazione, la forma da dare al loro lavoro, al passo con le conquiste tecnologiche.

A tal fine è necessario stimolare una maggiore collaborazione tra il mondo delle Università e le associazioni professionali, allo scopo di attivare processi di trasferimento di sapere tecnologico e di formazione permanente. Pensiamo all’attivazione di canali di studio dedicati, al fine di indirizzare gli studenti verso specifici percorsi di carriera come, ad esempio, quella di commercialista. Ma anche ad un’articolazione della docenza universitaria aperta all’apporto di professionisti ed esperti esterni ai ruoli, eventualmente per un periodo limitato, in funzione di arricchimento dell’offerta formativa nelle lauree professionalizzanti.

La possibilità di svolgere il tirocinio interamente durante l’università ci sembra una buona opportunità per attirare i giovani alla professione, purché, da un lato, **siano preservate la portata e la funzione di tale periodo di formazione** teorico-pratica fondamentale per il futuro professionista; e, dall’altro lato, tale scelta non vada a detrimento della formazione accademica e del valore dell’esperienza universitaria complessivamente intesa.

3. Il profilo ordinamentale e organizzativo e il ruolo dei consigli dell’ordine

Veniamo ora al tema della riforma della *governance* della professione e degli ordini. **Tema che, come detto in premessa, ha assunto in questo disegno di legge una centralità che stona con le reali esigenze della professione, e che solleva – come avremo modo di illustrare – serie criticità.**

Riforma del sistema elettorale (lettere e-h e s)

Innanzitutto, va osservato che il disegno di legge, nella sua attuale formulazione, **non autorizza a revisionare la disciplina del sistema elettorale in senso stretto** – inclusivo cioè del sistema di trasformazione dei voti in seggi rappresentativi. Qualsiasi disciplina del decreto delegato che intendesse riformare il sistema elettorale attualmente vigente, ai sensi dell’art. 25 della legge sull’ordinamento professionale, risulterebbe pertanto esorbitante dai limiti della delega, e illegittima per violazione dell’art. 76 Cost. Per evitare di incorrere in questo vizio, la delega dovrebbe essere eventualmente integrata estendendo l’attuale elencazione degli oggetti di delega al sistema di elezione.

Infatti, leggendo con la dovuta attenzione i principi di delega in materia di sistema elettorale (lettere e-h) si evince con chiarezza come la riforma attenga esclusivamente a profili ordinamentali – quali l’equità generazionale, la parità di genere, il voto telematico e le dimensioni degli ordini territoriali. Tutti aspetti che concernono la legislazione elettorale di contorno e non certo la legislazione elettorale in senso stretto.

Venendo al merito, riteniamo che una eventuale riforma del sistema elettorale debba seguire le seguenti linee direttrici:

- ⇒ mantenere il modello di secondo grado, con l’elezione dei membri del Consiglio Nazionale da parte dei consigli degli ordini locali;
- ⇒ non diminuire ulteriormente il peso degli iscritti degli ordini di grandi dimensioni, a tutela della rappresentatività e della democraticità del processo elettorale;
- ⇒ equiparare l’elezione del Consiglio Nazionale a quella dei consigli territoriali, prevedendo l’ingresso di candidati di liste di minoranza.

Com’è noto, in anticipo rispetto ai tempi di attuazione della delega, è già stata oggetto di diffusione una bozza detagliata di riforma dell’ordinamento professionale elaborata dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili. Riteniamo opportuno soffermarci, in questa sede, anche sui contenuti di tale documento, poiché è verosimile che esso rappresenti lo schema di riferimento per l’elaborazione del futuro decreto delegato.

La proposta di modifica dell’ordinamento formulata dal Consiglio Nazionale prefigura un sistema elettorale definito «misto e ponderato»: ai fini del conteggio dei voti conseguiti da ciascuna lista concorrente, si tiene infatti in considerazione il voto dei consiglieri degli ordini territoriali e il voto degli iscritti all’albo che siano in possesso dell’elettorato attivo (esclusi i suddetti consiglieri). I due esiti elettorali vengono quindi ponderati, pesando ciascuno il 50% del voto complessivo.

Si deve subito osservare che il sistema elettorale proposto suscita perplessità e dubbi di legittimità costituzionale, con riferimento alla lesione del principio di uguaglianza del voto degli iscritti. Ed infatti, il sistema conferisce maggiore influenza al voto di coloro che hanno eletto rappresentanti in seno al consiglio territoriale rispetto a coloro che nelle elezioni di livello territoriale non hanno espresso propri rappresentanti.

Il vizio è ulteriormente aggravato dalla circostanza che, diversamente da quanto avviene nell’ambito delle elezioni dei consigli degli ordini territoriali, i seggi del Consiglio Nazionale sono attribuiti alla sola lista vincente, seppure vincitrice per un solo voto in più delle liste concorrenti, mentre alle liste concorrenti non spetta alcun seggio. Il voto del Consiglio Nazionale è dunque già di per sé a forte vocazione maggioritaria, con conseguente sottovalutazione del principio di rappresentatività. La differenziazione di peso tra gli elettori va quindi ad aggravare l’esito maggioritario del sistema elettorale, imponendo un sacrificio sproporzionato al principio di rappresentatività.

Peraltro, proprio l’esame dei sistemi di elezione previsti negli ordinamenti delle altre professioni regolamentate fa emergere l’assoluta unicità della soluzione

ibrida congegnata dalla proposta di riforma del Consiglio Nazionale dell’ordine dei Dottori Commercialisti, che appare quindi anomala anche sotto questo profilo.

In buona sostanza, sia che si opti per un’elezione di primo grado, ovvero da parte degli iscritti all’albo, sia che si opti per una elezione di secondo grado, ad esempio riconoscendo l’elettorato attivo ai consiglieri degli ordini territoriali, è comunque **necessario riconoscere agli aventi diritto al voto la medesima rilevanza nel determinare l’esito dello scrutinio.**

Assicurazione collettiva (lettera r)

La lettera r) prevede l’introduzione di forme collettive di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall’esercizio dell’attività di dottore commercialista e di esperto contabile.

Con riferimento a questo tema, riteniamo che sia corretto riconoscere agli ordini e all’autorità di vigilanza sulle assicurazioni il solo compito di fissare i valori minimi dei massimali, a garanzia degli utenti e, al più, la possibilità di stipulare convenzioni a vantaggio dei propri iscritti. Saranno poi i singoli professionisti a sottoscrivere i contratti di assicurazione **secondo le regole del mercato, eventualmente assistiti nella negoziazione dai soggetti associativi.**

Siamo, dunque, contrari a forme collettive di assicurazione per la responsabilità civile: **se non si vuole ingessare la libertà negoziale dei singoli e trasformare un ente pubblico come l’ordine professionale in un intermediario economico di ambigua identificazione, è necessario salvaguardare l’autonomia contrattuale privata.** Qualsiasi restringimento della libertà economica determinato da una preclusione per soggetti privati – singoli o associati – di stipulare in libertà contratti assicurativi (pur all’interno di paletti generali determinati dai suddetti enti pubblici), o qualsiasi controllo del processo assicurativo da parte di un ente pubblico ad iscrizione obbligatoria apparirebbe in contrasto con i principi di cui all’art. 41 della Costituzione, in una fase storica in cui si rende necessaria maggior libertà economica, non più controllo pubblico.

A tal proposito, ricordiamo in questa sede che la rappresentanza dei liberi professionisti in Italia si articola in due ambiti distinti e complementari, definiti dalla diversa natura giuridica e dalle finalità perseguite.

Da un lato si colloca la rappresentanza ordinistica (in alcune leggi professionali anche definita istituzionale) affidata agli ordini e colleghi professionali. La loro missione primaria è la tutela dell’interesse pubblico e assicurare il corretto esercizio della professione. Tale funzione si esplica attraverso la gestione degli albi, la vigilanza deontologica, la formazione continua e i procedimenti disciplinari. Data l’iscrizione obbligatoria e la natura di ente pubblico, la loro azione è circoscritta alle competenze tecnico-ordinamentali, con margini

limitati di intervento sui temi di politica generale per non pregiudicare il principio del pluralismo.

Dall’altro lato si colloca la libera rappresentanza associativa e sindacale, affidata alle libere associazioni dei professionisti, su base esclusivamente volontaria. Questo ambito esprime a pieno il pluralismo associativo e la sintesi degli interessi economici e sociali della categoria. Al centro di questa attività risiede la rappresentanza sindacale, che si concretizza nella sottoscrizione del CCNL di settore, nella gestione della bilateralità e nella partecipazione al dialogo sociale. A differenza degli Ordini, la rappresentanza associativa non subisce vincoli legali specifici, potendo spaziare liberamente nella tutela degli interessi strategici e politici dei professionisti.

Ebbene, l’art. 1, comma 3, lettera c), della legge n. 3/2018, in materia di riordino delle professioni sanitarie, dispone che gli ordini professionali “promuovono e assicurano l’indipendenza, l’autonomia e la responsabilità delle professioni e dell’esercizio professionale, la qualità tecnico-professionale, la valorizzazione della funzione sociale, la salvaguardia dei diritti umani e dei principi etici dell’esercizio professionale indicati nei rispettivi codici deontologici [...]”; essi **non svolgono ruoli di rappresentanza sindacale**”. Una precisazione quanto mai opportuna che, per le ragioni sopra illustrate, andrebbe oggi **esplicitamente inserita in tutti i quattro disegni di legge delega** per la riforma degli ordinamenti professionali.

Approvazione del bilancio

Da ultimo, riteniamo che la presente riforma rappresenti l’occasione per poter sanare una grave anomalia del sistema. Ci riferiamo alla previsione secondo cui il bilancio preventivo e consuntivo del Consiglio Nazionale è approvato con una procedura totalmente interna allo stesso Consiglio. Mentre l’approvazione dei bilanci degli ordini territoriali spetta all’assemblea degli iscritti, configurandosi pertanto un’evidente disparità.

Riteniamo, dunque, che il disegno di legge debba disporre che il bilancio del Consiglio Nazionale sia approvato dall’Assemblea degli ordini territoriali, nel rispetto dei principi di democraticità, equità e trasparenza.