

Senato della Repubblica

DOCUMENTO

Disegno di Legge A.S. 3270

**“Disposizioni in materia di professioni non
regolamentate in Ordini o Collegi”**

(22 giugno 2012)

L'A.N.CO.T. - Associazione Nazionale Consulenti Tributaristi, come già avvenuto in occasione del Convegno Nazionale di Bologna del 18 maggio 2012, desidera rinnovare il ringraziamento e apprezzamento per il lavoro svolto dalla Camera dei Deputati, plaudendo all'approvazione del Disegno di Legge avvenuta con ampia maggioranza.

Ringrazia la X^a Commissione del Senato per l'attenzione posta alle problematiche delle professioni non regolamentate e con il proprio contributo formula l'augurio per una rapida disamina ed approvazione del Disegno di Legge A.S. 3270.

Premessa

Le libere associazioni professionali in Italia nascono circa venticinque anni fa per l'aggregarsi spontaneo di professionisti che, rilevata la staticità del sistema ordinistico, hanno ritenuto che il metodo più efficace di garanzia delle proprie capacità fosse quella utilizzata nei Paesi anglosassoni con una continua verifica in un sistema di libera concorrenza, a garanzia del cittadino consumatore.

Da un rapporto del CENSIS del 2005 e da una ricerca del Gruppo "E-laborando" del 2009 sulle Associazioni Professionali, si evince che il sistema professionale italiano si costituisce di due grandi insiemi:

- le professioni regolamentate i cui iscritti, in ordini e collegi, sono circa un milione e settecentomila unità;

- le professioni non regolamentate i cui operatori, oltre tre milioni e ottocentomila, sono rappresentati da un ampio numero di associazioni, circa 300.

Anche il CNEL, Organo a rilevanza Costituzionale deputato alla ricerca e all'analisi del mondo delle Professioni, con lo studio del 5 aprile 2005, ha riconosciuto la valenza delle professioni il cui esercizio richiede conoscenze intellettuali e tecniche anche molto elevate senza però la necessità dell'iscrizione in Albi o Elenchi.

Di questi il 39,2% dei professionisti è donna, valore tendenzialmente in crescita, soprattutto in quelle dei servizi all'impresa. Il 48,7% sono liberi professionisti, il 27,2 % dipendenti , il 7,1 % parasubordinati, il 6,2 % imprese individuali, il 4,5% società di capitali, altro il 6,3%, che contribuiscono a circa l'8% del PIL.

I tre milioni e ottocentomila professionisti che esercitano attività intellettuali indispensabili alla crescita del Paese, senza alcuna tutela, sono, da sempre in attesa di una legge.

Analisi del Disegno di Legge

Il Governo ha dimostrato attenzione alla problematica delle professioni con l'emanazione di norme volte all'ammodernamento del sistema degli Ordini Professionali (Legge nr. 148 del 14 settembre 2011), il Parlamento, con questo Disegno di Legge, allo stesso modo ha avviato l'iniziativa legislativa intesa a:

- far emergere le professioni non regolamentate e le nuove professioni, attraverso la rappresentanza in associazioni;
- informare e tutelare l'utente consumatore con la vigilanza e la certificazione dei servizi forniti;
- rendere possibile la libera circolazione dei professionisti in Europa in un sistema di concorrenza;
- ridurre in modo sensibile i costi dei servizi e aumentarne la qualità;
- creare una competizione nel settore dei servizi professionali, dando origine all'avvicinarsi di accadimenti virtuosi che porteranno grandi vantaggi all'occupazione, soprattutto giovanile.

La proposta di legge prende atto di una situazione già in essere nel mondo delle professioni non riconducibili ad Albi o Collegi quali: i grafici, i pubblicitari, gli informatici, i tributaristi, gli amministratori di condominio, i traduttori, i designer, i consulenti assicurativi, i giuristi di impresa, gli operatori bio naturali e tanti altri.

Con l'A.S. 3270, oggi all'esame di questa Commissione, il legislatore propone un sistema aperto, flessibile e rispondente alle esigenze di rafforzamento della competitività dando la possibilità a tanti professionisti di poter operare anche a livello Europeo.

Ci pare di poter condividere ampiamente l'impostazione normativa che, accogliendo il principio della concorrenza fortemente voluto dall'Europa e fissata dall'agenda di Lisbona, riesce ad armonizzare l'esigenza dell'affidabilità operativa del professionista con la tutela del consumatore.

Duplici è, quindi, l'importanza dell'intervento legislativo in itinere:

- a) da un lato attua un sistema d'identificazione delle professioni non regolamentate ed emergenti, attraverso anche un fattore di "rappresentanza" (le Associazioni) che potrà assumere sempre maggior rilevanza a garanzia della qualità dei servizi forniti;
- b) d'altro lato potrà ripristinare equità e giustizia permettendo, anche a queste professioni, una regola per la libera circolazione in Europa, ad oggi negata.

La norma, infatti, attraverso un sistema di verifica dei requisiti professionali, un sistema di codici deontologici liberamente accettati, un sistema di certificazione della formazione e dell'aggiornamento professionale, è garanzia per il consumatore e recepisce i principi dettati dall'Europa.

Infine, il progetto legislativo interviene in maniera positiva a fornire all'utente consumatore la giusta informativa sulle professioni non regolamentate e sui professionisti che le esercitano, ponendo fine alle molteplici diatribe recentemente oggetto anche di sentenze della Suprema Corte di Cassazione.

Figura del consulente tributario

Il consulente tributario è quel libero professionista che svolge abitualmente l'attività di consulenza fiscale e societaria, di redazione del bilancio, di tenuta delle scritture contabili, di formazione delle dichiarazioni dei redditi e di tutti gli adempimenti connessi.

In questa sede, ci sembra opportuno porre all'evidenza dei membri della X Commissione due questioni.

a) Con riferimento alla nozione di professione intellettuale, va evidenziato come sia destituito di fondamento quanto sostenuto dal Cup nell'audizione del 20 giugno scorso, secondo cui il professionista intellettuale si distinguerebbe per aver superato l'esame di Stato. Ovviamente, la realtà risiede altrove. Infatti, il nostro codice civile fa rientrare le professioni c.d. protette (vale a dire quelle per cui è previsto uno specifico esame di abilitazione) nella categoria delle libere professioni intellettuali, non esaurendola però: si veda quanto chiaramente disposto dall'art 2231 c.c., secondo cui *“ Quando l'esercizio di un'attività professionale è condizionato all'iscrizione in un albo o elenco, la prestazione eseguita da chi non è iscritto non gli dà azione per il pagamento della retribuzione “*.

E' evidente, quindi, come per professionista intellettuale possa ben intendersi colui che svolge abitualmente l'attività con prevalenza del lavoro d'opera intellettuale, che assume una obbligazione di mezzi caratterizzata dal c.d. *Intuitus personae*, ma che non sia iscritto in Albi od Elenchi.

b) Relativamente alla professione di consulente tributario, da sempre c'è chi ha tentato di qualificarla come illegittima se non addirittura abusiva, e questo, nonostante la Corte Costituzionale abbia sgombrato il campo da ogni equivoco nel

lontano 1996, con la famosa sentenza n. 418 del 27 dicembre. La Consulta - chiamata a vagliare la legittimità costituzionale delle norme disciplinanti la professione di ragioniere e di dottore commercialista- ha così stabilito *“le questioni sono prive di fondamento, in quanto le norme delegate denunciate possono essere interpretate in senso conforme ai principi e ai criteri direttivi fissati nella legge delega, anche perché l’interprete è tenuto a scegliere, tra le varie interpretazioni in astratto possibili, quella che non si pone in contrasto con la Costituzione. Infatti di fronte alla precisa prescrizione contenuta nell’articolo unico, lettera a), della legge 28 dicembre 1952, n. 3060 (Delega al Governo della facoltà di provvedere alla riforma degli ordinamenti delle professioni di esercente in economia e commercio e di ragioniere) che <<la determinazione del campo dell’attività professionali non deve importare attribuzioni di attività in via esclusiva>> deve ritenersi che tale principio, di per sé esecutivo, poteva intendersi derogato solo per effetto di un’univoca ed espressa disposizione attributiva di funzioni e competenze esercitabili solo dalla categoria professionale presa in considerazione dalle norme delegate, che ne stabilivano l’ordinamento (con l’esclusione di ogni altra categoria), a parte ogni profilo sulla legittimità di una tale deroga.*

Nella specie non solo nelle norme delegate non si rinviene alcuna attribuzione in via esclusiva di competenze, ma viene riaffermato che l’elencazione delle attività, oggetto della professione disciplinata, non pregiudica nè <<l’esercizio di ogni altra attività professionale dei professionisti considerati né quanto può formare oggetto dell’attività professionale di altre categorie a norma di leggi o regolamenti>>. In altri termini la disposizione comporta, da un canto, la non tassatività dell’elencazione delle attività e, dall’altro, la non limitazione dell’ambito delle attribuzioni e attività in genere professionali di altre categorie di liberi professionisti. L’espressione <<a norma di leggi o regolamenti>>, di cui all’ultimo comma di entrambe le disposizioni impugnate dei Dpr nn. 1067 e 1069 del 1953, deve doverosamente essere intesa non con esclusivo riferimento a professioni regolamentate mediante iscrizioni ad albo, ma anche, per

quel che più rileva, con riferimento agli spazi di libertà di espressione di lavoro autonomo e di libero esercizio di attività intellettuale autonoma non collegati a iscrizione in albi¹. Inoltre, una tale interpretazione si impone alla luce dei principi affermati da questa Corte (sentenza n. 345 del 1995), in materia di ordinamenti di categorie professionali, improntati a concorrenza parziale ed interdisciplinarietà e, non già a tutela corporativa di ordini e collegi professionali, <<il che porta ad escludere un'interpretazione delle sfere di competenza professionale in chiave di generale esclusività monopolistica>>".

In buona sostanza, la professione del dottore commercialista e dell'esperto contabile, sebbene professione protetta, non annovererà alcuna prestazione esclusiva. Sicché, ciò che di norma fa il dottore commercialista può liberamente farlo chiunque.

Tale ricostruzione è stata fatta propria dalla unanime giurisprudenza di legittimità e anche da quella amministrativa. A titolo esemplificativo, si evidenzia quanto sostenuto dal Tar Lazio con la sentenza n. 3122 del 25/3/09, dove si dice che *"La peculiarità della fattispecie è data dal fatto che le attività tipiche svolte dai dottori commercialisti e dagli esperti contabili non sono espressamente riservate loro dalla legge"*.

Infine, proprio recentemente, le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza n. 11545/2012 hanno inequivocabilmente disposto che 1) le materie che la legge attribuisce ai dottori commercialisti e agli esperti contabili non sono riservate loro in via esclusiva, ma sono semplicemente individuate come di competenza specifica; 2) i consulenti tributari possono dunque legittimamente svolgere la professione in maniera

continuativa, organizzata e remunerata; 3) considerato però che la professione di dottore commercialista e di esperto contabile è ritenuta protetta dalla legge e sottoposta al

controllo dell'Ordine di appartenenza, coloro che svolgono l'attività di consulente tributario (*rectius*: consulenza aziendale e fiscale, tenuta delle contabilità, redazione dei bilanci, dichiarazioni fiscali etc.) debbono evidenziare che operano in forza di titoli diversi dall'abilitazione professionale, anche per esperienza personale comunque acquisita.

Conclusioni

Anche la relazione programmatica 2012 del Ministero delle Politiche Comunitarie prevede di riconoscere nuove figure professionali in linea con le scelte dell'Unione Europea.

L'approvazione del progetto di legge diventa un atto dovuto per il riconoscimento di figure professionali non regolamentate che il mercato globale ha accolto, collaudato, ed avallato da anni.

Il sistema paese dall'approvazione di questo Disegno di Legge

- **acquisirebbe un notevole impulso nel segno di una maggiore competitività nel mercato interno ed in quello Europeo;**
- **con la prevista certificazione UNI delle Associazioni si fornirebbe un maggiore elemento di tutela e trasparenza per l'utente consumatore;**
- **i professionisti acquisirebbero una maggiore tranquillità operativa attraverso la partecipazione a forme di aggregazione associativa riconosciuta;**
- **non si creerebbe alcuna contrapposizione con l'attuale sistema Ordinario non intaccando minimamente le attività riservate.**

Il Presidente

Prof. Arvedo Marinelli