



**CAMERA DEI DEPUTATI**

**AUDIZIONE PRESSO LE COMMISSIONI RIUNITE  
V (FINANZE) E X (ATTIVITA' PRODUTTIVE)**

**DDL C. 3012 LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO  
E LA CONCORRENZA**

**INTERVENTO DEL PRESIDENTE DI CONFPROFESSIONI  
DOTT. GAETANO STELLA**

---

**Roma, 19 giugno 2015**

Onorevoli Deputati,

nel rivolgerVi il mio ringraziamento per l’invito a partecipare a questo ciclo di audizioni, voglio altresì trasmetterVi l’incredulità e il disagio con cui tutte le aree del mondo delle professioni intellettuali hanno reagito alla presentazione di questo disegno di legge.

Anzitutto – è bene sottolinearlo subito – per le modalità opache con cui il ddl è stato elaborato, al di fuori delle sedi istituzionali preposte e soggetto ad una contrattazione preliminare con interlocutori selezionati in modo non del tutto trasparente. Ciò ha portato alla stesura di un articolato confuso e lontano dalla realtà economica, soprattutto quando interviene sulle materie strettamente connesse ai servizi professionali.

Non possiamo non rilevare la sfortunata coincidenza temporale tra l’insorgere della crisi economica e l’avvio delle riforme legislative per la liberalizzazione e la crescita dell’economia italiana, adottate a partire dal decreto dell’agosto del 2011. Senza entrare sugli effetti macroeconomici che tali riforme hanno causato all’economia del Paese, ci limitiamo a prendere atto che l’unico comparto realmente riformato è stato quello delle professioni intellettuali: struttura degli ordini e controlli deontologici, durata e modalità dei tirocini, obblighi di formazione continua, assicurazioni obbligatorie, abolizione delle tariffe e obbligo di preventivo, esercizio in forma societaria della professione. Sono solo i più noti dei grandi interventi che hanno ridefinito le condizioni di svolgimento del lavoro nelle professioni intellettuali. Le conseguenze di tale combinato disposto hanno avuto effetti devastanti sia sotto il profilo economico che regolatorio sul comparto.

Diversamente da alcune realtà del mondo professionale, le libere associazioni dei professionisti – che ConfProfessioni riunisce e rappresenta – non hanno frapposto ostacoli a questo processo di riforma, pur segnalandone errori e incongruenze. Ma noi stessi restiamo increduli nel constatare che oggi, nel momento in cui per la prima volta ci si appresta a varare la legge annuale per la concorrenza, ancora una volta il settore delle professioni venga ad essere colpito con misure che – come dirò a breve – sono a nostro avviso frettolose, contraddittorie, punitive e spesso illegittime.

### **Ultrattività delle assicurazioni professionali**

Se ne ha un emblematico riscontro nella norma dell’art. 12, in tema di assicurazione per la responsabilità civile derivante da attività professionale: la disposizione prevede un regime generale di ultrattività delle coperture assicurative, per un periodo di dieci anni oltre la scadenza della polizza, ma anche la derogabilità tra le parti di questo termine.

Vorrei rappresentare a queste Commissioni la forte preoccupazione della nostra Confederazione per questa misura, che priverà gli utenti dei servizi professionali di garanzie – contro l’obiettivo perseguito solo pochi anni fa con l’introduzione dell’assicurazione obbligatoria

– ed esporrà i professionisti a condizioni contrattuali e rialzi dei premi a tutto vantaggio delle compagnie assicuratrici.

Rispetto ad altre tipologie di attività assicurate, il danno derivante dall’attività professionale è soggetto a lunghi periodi di latenza, e le domande di risarcimento risentono di questa dilatazione dei tempi. L’utente e il professionista avrebbero pertanto bisogno di prolungare negli anni l’ultrattività delle coperture. Ed invece, la norma che vi apprestate ad introdurre, grazie alla derogabilità tra le parti della ultrattività decennale, consentirà alle assicurazioni di imporre contratti che escludono la copertura per eventi la cui dannosità sia emersa oltre un certo lasso di tempo. Con la norma in lettura, le compagnie assicuratrici disporranno di un eccellente strumento per imporre negozialmente – attraverso la modulazione dei premi – polizze ad ultrattività limitata, forzando i professionisti verso coperture inefficaci, a tutto svantaggio degli utenti.

Da anni ConfProfessioni denuncia l’asimmetria tra le parti nel regime delle assicurazioni professionali, invocando una correzione della normativa, attraverso l’introduzione di obblighi in capo alle compagnie speculari a quelli che gravano sul professionista, e di una disciplina comune e trasparente circa l’ultrattività delle coperture: invece di colmare questa asimmetria a vantaggio degli utenti, questa norma la aggrava, autorizzando il ricorso ad un mercato selvaggio per le aziende assicuratrici, a fronte della persistenza dell’obbligo a carico del professionista. Se è questa l’idea di libera concorrenza che il legislatore ha in mente, tanto varrebbe abolire l’obbligo di assicurazione professionale.

Si tratta, dunque, di una norma che a nostro avviso necessita di un radicale ripensamento, soprattutto nel senso della esclusione della derogabilità tra le parti della clausola di ultrattività.

### **Società tra avvocati**

Critiche ancor più severe vanno rivolte alla norma dell’art. 26, nella parte in cui – superando l’attuale disciplina delle società tra avvocati, oggetto di dispute interpretative e comunque derogatoria rispetto alla disciplina generale (co. 3 e ss. dell’art. 10 della l. n. 183/2011 e successive modifiche e integrazioni) – prevede un’apertura generalizzata alle Società tra avvocati senza limiti di sorta e peraltro senza prevedere l’apertura, da più parti auspicata, alle Società multidisciplinari.

Se questa norma venisse approvata nella sua attuale formulazione, il legislatore passerebbe dall’attuale regime per le Società tra avvocati – oggetto di contenzioso con la Commissione europea e certamente inadeguato rispetto alle esigenze di sviluppo del lavoro professionale – ad una disciplina comunque derogatoria rispetto allo schema generale delle Società tra Professionisti (Stp), e comunque incompatibile con la natura della libera professione e gli interessi pubblici di pregio costituzionale che essa tutela.

In questa materia – non è un mistero – la nostra posizione che riflette quella delle libere associazioni dei professionisti è molto più avanzata rispetto alle resistenze degli ordini professionali: abbiamo da subito salutato con favore l’introduzione della forma societaria per il lavoro professionale, che crediamo rappresenti lo strumento principale per la competitività degli

studi professionali e la loro internazionalizzazione; e riteniamo che la presenza di soci capitale – in misura limitata – rappresenti un’opportunità di crescita. Abbiamo peraltro da tempo sollecitato Parlamento e Governo ad intervenire su questo strumento per renderlo effettivamente operante. I dati recentemente diffusi da Unioncamere attestano che, al giugno del 2014, risultavano registrate solamente 195 società tra professionisti; permangono lacune normative e conflitti interpretativi, con particolare riguardo alla definizione della natura dei redditi derivanti dall’attività della società ed alla conseguente applicazione del regime fiscale e previdenziale; inoltre, l’assenza di uno specifico tipo societario e il rinvio alle forme previste dal codice civile non rispetta le specificità del mondo delle professioni: incongruenze che impediscono l’effettivo sviluppo di questo strumento, e che il legislatore potrebbe risolvere con facilità, se lo volesse.

Invece di porre mano a questa attenta manutenzione del quadro regolativo, il ddl persegue la strada dell’abbattimento delle garanzie rappresentate dalle soglie per i soci non professionisti e di capitale, cominciando con gli avvocati. Soglie che – vorrei ricordare – sono invece previste dalla legislazione di tutti i Paesi europei.

La norma va, pertanto, quantomeno corretta, nella direzione di equiparare la disciplina delle Società tra avvocati a quella prevista per le Società tra Professionisti in generale, introducendo un rinvio alla disciplina generale e così garantendo l’applicabilità anche alle Società tra avvocati dei limiti specifici previsti per le Stp, a cominciare dagli imprescindibili limiti ai soci di capitale.

Più in generale, è opportuno cogliere l’occasione di questa vostra discussione per introdurre una disciplina compiuta delle Società tra Professionisti, superando l’attuale normativa, lacunosa e non adeguata, e pervenendo ad una legislazione ritagliata sulle esigenze specifiche del mondo professionale. Una proposta in tal senso è in corso di elaborazione da parte della Commissione di studi istituita da Confprofessioni, ed è nostro auspicio poterla diffondere quanto prima.

### **Società di ingegneria**

Anche in tema di società di ingegneria si sconta una grave sottovalutazione delle esigenze del mondo delle professioni.

L’art. 31 del ddl contiene una norma di interpretazione autentica che autorizza le società di ingegneria ad operare anche nel mercato privato, con effetto di sanatoria degli eventuali contratti assunti in passato. La misura – che prende atto di una realtà che si è andata diffondendo illegittimamente – rischia di limitare gli spazi di mercato per i liberi professionisti dell’area tecnica, singoli o organizzati in forme societarie, i quali sono comunque soggetti a vincoli molto maggiori di quelli previsti per le società di ingegneria, il cui sganciamento da taluni vincoli tipici del lavoro libero-professionale (a cominciare dalla possibilità di essere possedute per interno da soci non professionisti) si giustifica esclusivamente per la necessità di adeguamento al più complesso sistema normativo ed al livello economico degli appalti pubblici.

È pertanto nostra convinzione che la norma vada corretta nella direzione di un equilibrio tra queste opposte esigenze: la soluzione più ragionevole consiste nell’introduzione di un limite

minimo di valore dell’opera, al di sotto del quale le Società di ingegneria non possano accettare commesse.

### **Misure per la concorrenza nel notariato**

Ci troviamo poi di fronte a misure volte a favorire la concorrenza nella professione notarile, sia attraverso la rimozione di vincoli attualmente vigenti all’ampliamento del numero delle piazze notarili (ad esempio, i riferimenti al reddito minimo da garantire), sia attraverso elementi di mobilità dell’esercizio della professione (ad esempio, l’ampliamento su base regionale del bacino di riferimento e l’apertura alla pubblicità), seppur in forme regolate.

Il giudizio di Confprofessioni è tendenzialmente favorevole: certo, siamo consapevoli che il numero dei professionisti regolamentati in albi ha conosciuto una crescita costante negli ultimi decenni, contribuendo a determinare un calo significativo dei redditi complessivi del comparto, in tutte le professioni. E tuttavia, l’interesse dei giovani laureati per il mondo delle professioni è la conferma che il comparto attrae nuove risorse, perché esso risponde a valori diffusi nelle società contemporanee: libertà intellettuale, altissima competenza tecnica, funzione di cerniera tra interessi privati e fini generali.

A fronte di questa pressione sociale, il nostro mondo non ha opposto barriere d’accesso. A livello europeo ci confrontiamo quotidianamente con sistemi normativi enormemente più chiusi e regolati del nostro. Al contrario, i professionisti italiani valutano l’interesse verso il lavoro professionale come una conferma del valore economico e culturale del comparto.

Questo vale anche per il mondo notarile, che non teme la concorrenza: la professione notarile è negli ultimi anni all’avanguardia dell’innovazione tecnologica e dell’internazionalizzazione, detiene un patrimonio di competenze e un’intraprendenza che andranno a favorire la crescita della cultura professionale e il benessere del Paese.

### **Passaggi di proprietà immobiliare**

Diverso il giudizio sulle norme che consentono lo svolgimento di competenze attualmente esclusive del notariato anche ad altre categorie di professionisti (artt. 28 e 29). Mi riferisco anzitutto alla norma sui passaggi di proprietà di immobili ad uso non abitativo di valore catastale inferiore a 100.000 euro, che potranno essere autenticati anche da avvocati.

Come già ribadito in altre sedi, non si possono mettere in discussione le competenze di queste categorie professionali, e tantomeno dubitare dell’efficacia delle garanzie di legalità e trasparenza, che rappresentano il “dna” tanto del Notariato che dell’Avvocatura italiana. E tuttavia, in una materia così delicata occorre muoversi con la massima cautela, facendo tesoro delle esperienze professionali fino ad ora maturate, che hanno assicurato all’Italia un riconosciuto primato nella certezza del diritto e una bassissima conflittualità. La redazione di un articolato approfondito dei passaggi di proprietà immobiliare – attento a tutti i profili rilevanti, anche tecnici – avrebbe quindi richiesto un pieno coinvolgimento delle categorie interessate. Il ddl, invece,

determina il solo effetto di una conflittualità tra le categorie professionali, cavalcando la sempre più diffusa propaganda contro i liberi professionisti.

Non intendiamo soffermarci sullo stato di crisi che avvocati, notai e tutti gli altri liberi professionisti stanno affrontando in questa particolare e drammatica congiuntura economica, ci limiteremo solo ad osservare come dietro la finalità della salvaguardia del cittadino si nasconda l'ennesimo “regalo” alle multinazionali e ai grandi conglomerati finanziari, che mirano a sottrarre i passaggi di proprietà ed altre attività alla necessaria intermediazione dei professionisti.

Lasciatemi ricordare che la presenza del professionista nella vita economica non può essere raccontata come un inutile costo a carico della libertà dei privati; essa corrisponde all'esigenza di mediazione tra interessi privati e interessi collettivi. I cultori delle liberalizzazioni sfrenate dovrebbero prendere atto che la concorrenza implica un mercato libero *in quanto* regolato, all'interno del quale l'interesse del soggetto privato sia posto nelle condizioni di esprimersi senza compromettere i diritti dei terzi e gli interessi pubblici sottostanti: questa è la funzione del professionista nelle società complesse, ovvero di facilitatore dell'attività privata e di intermediazione con le esigenze della collettività.

Pertanto è nostra opinione che la norma vada rivisitata radicalmente.

### **Srl semplificate**

È quanto accade anche con le norme che consentono la costituzione di S.r.l. semplificate attraverso scrittura privata, con esclusione dell'obbligo di atto pubblico notarile. Rileva anzitutto una palese lesione della normativa comunitaria: la Direttiva europea 2009/101/CE richiede infatti l'atto pubblico per gli atti costitutivi delle società di capitale.

Voglio peraltro sottolineare la cautela politica con cui si dovrebbe intervenire su una materia che coinvolge i controlli sulle Società. Tutti gli studi sull'argomento ci informano dei rischi connessi al riciclaggio di denaro e alle connivenze tra criminalità organizzata e strumenti societari semplificati: qualsiasi intervento sul punto non può pertanto prescindere dalla previsione di controlli efficaci, rispetto ai quali mi sentirei di sostenere che perfino il quadro attuale non è del tutto soddisfacente.

Anche in questo caso, pertanto, proponiamo di eliminare la norma.

### **Sottoscrizione telematica di taluni atti**

Considerazioni simili valgono anche per le misure sulla sottoscrizione digitale di taluni atti.

L'art. 30 stabilisce, infatti, che gli atti aventi ad oggetto il trasferimento di quote sociali di società a responsabilità limitata e la costituzione sulle stesse di diritti parziali, attualmente svolti in forma di atto pubblico, potranno essere svolti anche attraverso la sottoscrizione in modalità telematica. La norma in lettura disciplina prevede che procedura potrà essere svolta da professionisti o da consulenti non professionisti e imprese accreditate presso la camera di commercio presso cui è effettuato l'adempimento.

Come si vede, dietro l'apparente obiettivo di semplificare e digitalizzare la conclusione di taluni atti, si cela il reale intento di sostituire i professionisti con l'intermediazione del mondo dell'impresa. Strategia miope, tuttavia, che ignora come il contributo dei professionisti italiani alla digitalizzazione delle procedure sia stato ponderoso. Negli ultimi anni commercialisti, avvocati e notai sono chiamati a trasferire in formato digitale gli atti di loro competenza, sostenendo costi notevoli di adeguamento delle strutture, aggiornamento professionale proprio e dei loro dipendenti, e al di fuori di qualsiasi dialogo con le istituzioni. La sfida della digitalizzazione trova il nostro mondo certamente preparato.

Trasferire atti oggi intermediati da commercialisti o notai a lavoratori autonomi, società e procuratori non meglio qualificati, significa soltanto abbassare i livelli di attenzione e corrispondere agli interessi di grandi gruppi imprenditoriali, senza alcun beneficio, neppure economico, per gli utenti. Tutte le accortezze che la norma è costretta a stilare per consentire l'intermediazione di questi atti da parte di soggetti di impresa sono del tutto insufficienti e incomparabili con le garanzie di competenza e correttezza che il mondo delle professioni ordinistiche possiede strutturalmente.

Ecco perché, anche in questo caso, chiediamo la correzione della normativa proposta, in particolare nel senso dell'esclusione dei commi 4 e 5.

### **Sussidiarietà e professioni**

Mi avvio a concludere. La strategia che il disegno di legge persegue sembra volta più a frapporre ostacoli alle libere professioni, che a massimizzare i vantaggi per gli utenti. I professionisti vengono trascinate in una lotta impari con le corporazioni di imprese e, ancora peggio, in un conflitto inutile e demagogico tra le categorie professionali; il risultato è l'abbassamento delle tutele e delle garanzie di qualità e sicurezza delle prestazioni a favore dei cittadini, senza peraltro una concreta riduzione dei costi dei servizi.

Da diversi anni, noi indichiamo una strada diversa, che valorizza l'apporto dei professionisti e le loro competenze, mettendole a servizio dei cittadini e della pubblica amministrazione.

In un'ottica di sussidiarietà virtuosa, l'apparato amministrativo – oggi obsoleto e inadeguato – può alleggerirsi da talune funzioni di più immediato contatto con imprese e cittadini, avvalendosi del lavoro dei professionisti, per tutte quelle attività che non è in grado di svolgere con la necessaria competenza e celerità. In quest'ottica, i liberi professionisti rappresentano la risorsa più preziosa ed efficace per agevolare lo snellimento delle procedure amministrative; perché uniscono alla loro elevata competenza una vocazione naturale alla semplificazione della dialettica tra Stato e cittadino; e operano nel rispetto di una deontologia professionale, soggetta anche ai necessari controlli istituzionali, che ne garantisce condotte trasparenti.

Onorevoli Deputati: quando siete chiamati, come in questo caso, a scrivere norme su funzioni e attività dei liberi professionisti, contribuite a plasmare il modello di società da lasciare in eredità alle future generazioni. Quella che immaginiamo noi è *tanto* libera *quanto* responsabile.