



**Senato della Repubblica**

**Commissione 10<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo)**

**Audizione della Rete delle Professioni Tecniche  
(RTP) nell'ambito dell'esame in sede referente  
del disegno di legge annuale per il mercato e la  
concorrenza (AS 2085)**

**Roma, 17 novembre 2015**

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA  
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,  
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E  
DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E  
GEOMETRI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI**

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E  
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E  
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE  
TECNOLOGI ALIMENTARI**

## INDICE

1. Art. 46 - “Svolgimento di attività professionali in forma associata”	4
-------------------------------------------------------------------------	---

## 1. Art. 46 - “Svolgimento di attività professionali in forma associata”

---

L'articolo 46, inserito nel Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (A.S. 2085), stabilisce quanto segue:

“1. In applicazione dell'articolo 24, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266, sono validi a ogni effetto i rapporti contrattuali intercorsi, dalla data di entrata in vigore della medesima legge, tra soggetti privati e società di ingegneria, costituite in forma di società di capitali di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro quinto del codice civile, ovvero in forma di società cooperative di cui al capo I del titolo VI del medesimo libro quinto del codice civile. Con riferimento ai contratti stipulati a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le società di cui al presente comma sono tenute a stipulare una polizza di assicurazione per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile conseguente allo svolgimento delle attività professionali dedotte in contratto e a garantire che tali attività siano svolte da professionisti, nominativamente indicati, iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali. L'Autorità nazionale anticorruzione provvede, con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, alla pubblicazione dell'elenco delle società di cui al presente comma nel proprio sito *internet*.

2. Il comma 2 dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1997, n. 266, è abrogato.”

**Tale disposizione e l'interpretazione giustificatrice fornita dalla relazione illustrativa suscitano, invero, forti perplessità, in quanto configurano – e tentano di legittimare – un intervento legislativo evidentemente illegittimo, oltre che privo di qualsiasi utilità, nonché produttivo di effetti distorsivi apertamente contrari al principio di libera concorrenza.**

La norma proposta, nel confermare l'abrogazione della disposizione di cui art. 2, legge 23 novembre 1939, n. 1815 che stabiliva un espresso divieto all'esercizio delle attività professionali in forma associata (*«è vietato costituire, esercire o dirigere, sotto qualsiasi forma diversa da quella di cui al precedente articolo, società, istituti, uffici, agenzie od enti, i quali abbiano*

*lo scopo di dare, anche gratuitamente, ai propri consociati od ai terzi, prestazioni di assistenza o consulenza in materia tecnica, legale, commerciale, amministrativa, contabile o tributaria»), tende, infatti **surrettiziamente ad attribuire efficacia retroattiva alla disposizione che abroga il precitato divieto al solo scopo di abolire, al contempo, l'obbligo di adozione del decreto ministeriale** di cui al comma 2.*

In buona sostanza, nelle intenzioni del legislatore, la previsione in commento godrebbe sia di un'efficacia confermativa dell'abrogazione del divieto a suo tempo disposta dall'art. 24, comma 1, della legge n. 266/1997, sia di un'efficacia novativa con riguardo alla possibilità di rendere definitiva l'anzidetta abrogazione «anche in assenza del decreto ministeriale ivi previsto all'art. 24 comma 2».

Tuttavia, tale operazione conduce a un esito abnorme e contrario ai principi uniformemente riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità in merito alle caratteristiche e agli effetti delle norme cd. «di interpretazione autentica», con l'ulteriore segnalato effetto distorsivo sul mercato dei servizi di ingegneria.

È agevole dimostrare tale assunto.

Come anticipato, **l'art. 2 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, che poneva il divieto all'esercizio di attività professionali in forma associata è stato abrogato dall'art. 24, comma 1, della legge del 1997 n. 266** (a norma del quale, semplicemente, «L'articolo 2 della legge 23 novembre 1939, n. 1815, è abrogato»). Il secondo comma del medesimo articolo 24 ha, però, stabilito, al contempo, che «Ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il ministro di Grazia e giustizia, di concerto con il ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato e, per quanto di competenza, con il ministro della Sanità, fissa con proprio decreto, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i requisiti per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1815», con ciò **subordinando l'efficacia del regime di funzionamento delle attività professionali esercitate in forma societaria**

**all'adozione di un apposito decreto ministeriale** recante la fissazione dei relativi requisiti.

Successivamente, è intervenuto l'**art. 10, comma 11, della legge n. 183 del 2011**, che **ha abrogato l'intera legge 23 novembre 1939, n. 1815**, demandando, altresì, a un successivo regolamento adottato sempre «ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400» dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, la disciplina delle materie di cui ai commi 4, lettera c), 6 e 7 dell'articolo 10.

La delega amministrativa è stata, quindi, recepita dal Ministro della giustizia mediante il **Decreto 8 febbraio 2013, n. 34, recante il «Regolamento in materia di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico**, ai sensi dell'articolo 10, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183», che ha **introdotto uno specifico regime regolamentare anche in tema di società tra professionisti**, con ciò superando, di fatto, la delega contenuta nell'art. 24, comma 2, della legge del 1997 n. 266, mai formalmente attuata.

Tenuto conto di tale successiva evoluzione normativa, **l'intervento odierno sull'art. 24 della legge n. 266/1997 previsto dal Disegno di Legge non avrebbe, quindi, di per sé alcuna ragion d'essere, posto che la disposizione recante il divieto è stata già formalmente abrogata** (per ben due volte, la prima in termini specifici, la seconda in termini generali) e non ha più alcun rilievo giuridico, né sul piano formale, né su quello sostanziale.

In altre parole, l'abrogazione e la delega contenute nella legge n. 183/2011 e l'attuazione da parte del DM n. 34/2013, quale *ius superveniens* escludono, allo stato attuale, la necessità di dare attuazione alla precedente normativa di cui all'art. 24 della legge n. 266/1997, rendendo perfettamente superfluo qualsiasi intervento in tal senso.

Tuttavia, ben altro appare **lo scopo dell'operazione legislativa in commento: essa, infatti, tende a "riportare in vita" una disposizione –**

**l'abrogazione del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815/1939 disposta dall'art. 24, comma 1, della legge n. 266/1997 – al solo scopo di ripristinare la vigenza del regime giuridico stabilito per effetto dell'abrogazione medesima per il periodo intermedio** (cioè fino all'entrata in vigore del regolamento n. 34/2013), durante il quale l'anzidetto regime giuridico non ha operato per via della mancata adozione del decreto ministeriale previsto al comma 2.

**La portata dell'intervento appare, in tal senso, del tutto illegittima**, perché evidentemente contraria al principio di successione delle leggi nel tempo. In altri termini, l'articolo 46 eluderebbe il predetto principio attribuendo all'abrogazione del divieto (in assenza della disciplina regolamentare) un'illegittima efficacia retroattiva.

In definitiva, l'obiettivo della disposizione di cui all'art. 46 del DDL concorrenza è evidentemente quello di superare il principio *tempus regit actum* applicabile all'art. 24 L. n. 266/97 e **garantire efficacia retroattiva a tale disposizione per il periodo in cui la stessa non è entrata in vigore a motivo della mancata adozione del decreto ministeriale recante la disciplina integrativa** (sul punto, cfr. Cass. civ., Sez. lavoro, 9 gennaio 2002, n. 182 che fa espresso riferimento all'efficacia condizionante del DM di cui al comma 2 dell'art. 24 rispetto all'abrogazione).

Com'è noto, **le uniche norme dotate di efficacia retroattiva sono quelle di interpretazione autentica** ed è per tale motivo che la relazione di accompagnamento all'art. 46 tende a configurare la previsione in commento nei termini anzidetti.

Tuttavia, una simile prospettazione non può ritenersi condivisibile, posto che l'articolo 46 non presenta le caratteristiche di norma di interpretazione autentica.

**È ben vero che il legislatore può fornire una interpretazione autentica in ordine alla portata precettiva di una norma in deroga al fondamentale principio di irretroattività delle leggi (art. 11 delle preleggi), ma la**

**giurisprudenza ha chiarito come le norme riconducibili a tale categoria debbano presentare caratteristiche ben precise.**

**Esse, infatti, devono chiarire il senso della disposizione preesistente cui si riferiscono escludendo o enucleando uno dei sensi ragionevolmente ascrivibili alle norme interpretate (cfr. Cons. Stato, Ad. Pl., 24 marzo 2006 n.3).**

Sempre con riferimento alle leggi di interpretazione autentica, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, posto che «il legislatore può [...] approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva» (sentenza n. 41 del 2011), «quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 41 del 2011).

Analogamente, la Corte Costituzionale (da ultimo sent. n. 308/2013) ha escluso che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica possa dirsi costituzionalmente illegittima, qualora la legge interpretativa abbia lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012). Essa deve, tuttavia, anche rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni



costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012).

**D'altro canto, è stato giustamente rilevato come le leggi di interpretazione autentica abbiano efficacia retroattiva purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti (TAR Lazio, Sez II, sent. 10 dicembre 2014 n. 12437).**

Nel caso di specie, la disposizione del DDI concorrenza presenta contenuti e finalità palesemente innovativi rispetto allo spirito dell'art. 24 L. n. 266/1997. Ciò in quanto la lettera dell'art. 46 stabilisce, *per tabulas*, l'abrogazione sia del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815/1939, sia della necessità di adottare un successivo regolamento per disciplinare l'esercizio delle attività professionali di cui all'art. 1 della precitata legge del 1939 (regolamento, peraltro, successivamente emanato in forza della delega di cui all'art. 10, comma 10 della legge n. 183/2011, che la norma in esame, in ogni caso, tende a ignorare).

Senonché, tale non era affatto l'intenzione del legislatore del 1997. Pertanto, nessuna interpretazione del genere sin qui descritto potrebbe giustificare l'applicazione retroattiva del divieto in argomento, non potendosi in alcun modo ricondurre alla categoria delle norme di interpretazione autentica.

È stato più volte sottolineato, anche nel corso della prima lettura alla Camera, che **la motivazione fondamentale posta a sostegno dell'emananda disposizione è quella di «risolvere il problema degli appalti privatistici conclusi dalle società di ingegneria prima del 2013»** attraverso la rimozione del limite asseritamente costituito dalla mancata adozione del più volte citato regolamento di cui al comma 2 dell'art. 24.

Orbene, se tale è l'obiettivo dichiarato in sede Parlamentare è assolutamente certo che esso **non può essere validamente perseguito attraverso le modalità prospettate dal legislatore.**

Com'è noto, la **categoria delle società di ingegneria** è stata istituita dall'art. 17 della legge n. 109/1994 e ss. mm. (cd. «legge Merloni») e disciplinata dall'art. 53 del relativo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 554/1999), fino all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 163/2006 (cd. «codice dei contratti pubblici») e del relativo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 207/2010), che attualmente disciplinano la medesima fattispecie rispettivamente agli articoli 90 e 254.

È appena il caso di rilevare che **tale categoria non è in alcun modo assimilabile a quella delle società di professionisti** attualmente disciplinata dalla legge n. 183/2011 e dal DM n. 34/2013, dal momento che le stesse, per definizione, così come evidenziato nel dossier di lettura messo a disposizione dal Servizio Studi del Senato, sono legittimate solo a operare nel settore degli appalti pubblici e non possono concludere validamente contratti nel settore privato. **La normativa istitutiva delle società di ingegneria configura, infatti, una *lex specialis* – ossia una specifica ipotesi di deroga adottata in costanza del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815/1939 – rispetto alla quale non potrebbe in alcun modo estendersi la (peraltro illegittima) efficacia retroattiva attribuita dall'art. 46 all'abrogazione del divieto anzidetto prevista dall'art. 24 della legge n. 266/1997.**

Un simile assunto è del tutto incontestabile, tenuto conto sia dello specifico e più circoscritto ambito operativo delle società di ingegneria istituite dalla legge n. 109/1994 rispetto alle società di professionisti, sia della contemporanea validità (nel periodo 1994-2011) del regime generale (che vietava l'istituzione delle società tra professionisti in assenza dell'adozione del decreto ministeriale per la loro regolamentazione) e di quello speciale (ex legge Merloni) che autorizzava l'istituzione delle società di ingegneria solo ai fini della stipulazione di contratti pubblici.

Dalla seguente tabella possono apprezzarsi le **evidenti differenze tra le due categorie di società, in nessun modo tra loro sovrapponibili:**

	STP	Società di ingegneria
Principali norme di riferimento	L. 183/2011 art. 10 comma 4 (Legge di Stabilità 2012), Decreto 8 febbraio 2013 n.34	D.lgs. 163/2006 (art. 90) Codice dei contratti pubblici e Dpr 207/2010 Regolamento attuativo del Codice (art. 254)
Atto costitutivo	Istituite e regolate da apposito atto costitutivo stipulato tra i soci	Istituite e regolate da apposito atto costitutivo stipulato tra i soci
Oggetto sociale	Esercizio di una o più attività professionali per le quali sia prevista l'iscrizione in appositi albi o elenchi regolamentati nel sistema ordinistico. L'STP può anche essere una società "multidisciplinare", ovvero costituita tra professionisti iscritti ad albi professionali diversi	Prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei <u>lavori pubblici</u> .
Limitazioni alle attività	L'art. 1 del Decreto 8 febbraio 2013 n. 34 stabilisce limiti precisi alle attività delle STP, che deve avere come oggetto lo svolgimento di una o più attività per le quali è prevista l'iscrizione ad apposito albo professionale	Il limite specifico posto all'oggetto sociale di una STP non è posto per le società di ingegneria
Mercato di riferimento	Pubblico e privato	Solo mercato pubblico. Le società di ingegneria possono operare solo per le Pubbliche Amministrazioni. Ai sensi dell'art. 90 del codice degli appalti il mercato di riferimento deve essere quello delle gare pubbliche per attività di progettazione e direzione dei lavori
I soci	I soci di una STP devono esercitare la propria attività professionale in via esclusiva (quindi solo attraverso l'STP). Possono essere soci anche soggetti non professionisti iscritti ad Albo per l'esercizio di attività tecniche o come some soggetti investitori	I soci di una società di ingegneria non hanno l'obbligo di esercitare la professione in via esclusiva nell'ambito di tale società

	STP	Società di ingegneria
<b>Composizione del capitale sociale e diritti di voto</b>	I soci professionisti iscritti ad apposito Albo di riferimento devono rappresentare almeno i 2/3 del capitale sociale e dei diritti di voto rispetto ad eventuali soci non professionisti. Nel caso in cui tale norma non venga rispettata, l'STP viene cancellata dall'Albo presso cui è iscritta, salvo azioni finalizzate a ristabilire le quote tra soci professionisti e non professionisti	Non sono previsti limiti specifici all'apporto di capitale da parte dei soci: possono essere soci sia i professionisti, che sia soggetti non iscritti agli ordini professionali, sia persone giuridiche, ferme restando le tutele in ordine al corretto svolgimento delle prestazioni di tipo professionale erogate dalla società di ingegneria
<b>Registrazioni</b>	Con funzione di certificazione anagrafica e di pubblicità, l'STP deve essere iscritta alla sezione speciale del Registro imprese. L'STP è inoltre iscritta in una sezione speciale dell'albo e del registro tenuto presso l'Ordine o il collegio professionale della circoscrizione in cui viene fissata la sede legale dell'STP	
<b>Obblighi di informazione verso i clienti</b>	Il cliente/utente ha il diritto di scegliere e di designare il professionista o i professionisti da cui vuole che venga svolto il lavoro. Al momento del primo contatto con il cliente, l'STP comunica per iscritto la lista dei professionisti soci dell'STP, il loro titolo e qualifiche, oltre a segnalare eventuali conflitti di interesse tra società e cliente	L'Amministrazione cliente/utente di una società di ingegneria non ha possibilità di scelta del professionista o dei professionisti per lo svolgimento dell'incarico
<b>Obbligo di segnalazione di eventuali conflitti di interesse</b>	La normativa prevede che la STP deve informare il cliente dell'eventuale esistenza di situazioni di conflitto d'interesse tra cliente e società, che siano anche determinate dalla presenza di soci con finalità d'investimento	Nessun obbligo di verifica e di informazione su eventuali conflitti di interesse sussistono per le società di ingegneria

	STP	Società di ingegneria
Obbligo di polizza professionale	L'STP deve aver stipulato una polizza assicurativa per la copertura di rischi derivanti dalla responsabilità civile per i danni causati ai clienti dai singoli soci professionisti dall'esercizio delle attività professionali	I progettisti hanno l'obbligo di produrre all'Amministrazione pubblica committente una polizza di responsabilità professionale a copertura dei rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività professionale. La polizza dovrà avere durata fino all'emissione, da parte del committente, del certificato di collaudo
Divieto di partecipazione a più Società Tra Professionisti	Il socio di una STP <u>non può</u> partecipare ad altra STP	Il socio di una società di ingegneria <u>può</u> partecipare ad altre società di ingegneria
Regime disciplinare e controllo del rispetto delle norme deontologiche	L'STP risponde disciplinarmente delle violazioni delle norme deontologiche all'Ordine professionale presso il quale è iscritta	L'ordine di riferimento non può verificare o sanzionare eventuali violazioni delle norme deontologiche di una società di ingegneria
Controllo in itinere e ex post	Nel momento in cui opera nel settore privato l'STP è sottoposta al controllo dell'Ordine professionale di appartenenza. Nel caso di attività svolte per la Pubblica Amministrazione l'STP è sottoposta agli appositi controlli previsti dal codice degli appalti (validazione del progetto e certificato di collaudo)	Nel caso di attività (non ammesse dalla normativa) svolte per il settore privato la società di ingegneria non sarebbe sottoponibile a nessun controllo preventivo o provvedimento disciplinare da parte di nessun Ordine professionale. Nel caso di attività svolte per la Pubblica Amministrazione la società di ingegneria è sottoposta agli appositi controlli previsti dal codice degli appalti (validazione del progetto e certificato di collaudo)

Dal prospetto si rende viepiù evidente – ove ve ne fosse ulteriormente bisogno – che le due categorie societarie non sono assimilabili. Ma – si ripete – è sufficiente fare riferimento alla fonte giuridica istitutiva per essere assolutamente certi che un **intervento legislativo finalizzato a rendere retroattiva l'abrogazione del divieto di istituire società tra professionisti non spiegherebbe comunque alcuna efficacia sulla *lex specialis* istitutiva delle società di ingegneria. Né detto intervento – come ipotizzato dall'attuale formulazione della norma – risulta in alcun modo idoneo ad autorizzare *ex post* tali società a concludere contratti di diritto privato** (sul punto, per tutte, si rinvia a Trib. Torino, sentenza del 17 dicembre 2013), configurandosi, in ipotesi, una palese violazione proprio del principio di libera concorrenza cui l'emanata normativa dovrebbe essere ispirata (e che dovrebbe, per ciò stesso, tutelare e non violare), dal momento che il segnalato effetto sanante avrebbe una ricaduta grossolanamente distorsiva sul libero gioco della concorrenza, **convalidando "a posteriori" contratti nulli** (perché conclusi sine titulo dalle società di ingegneria nel settore privato), oltre che dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e ragionevolezza, costituzionalmente tutelati.