



AUDIZIONE

Senato della Repubblica

X Commissione permanente Industria, Commercio e Turismo

Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

(AS 2469)

Assoprofessioni, quale confederazione delle professioni di cui alla Legge n. 4/2013, rende merito al Governo per aver riportato la concorrenza al centro dell'azione dopo anni nei quali il tema era stato dimenticato, auspicando una rapida approvazione del disegno di legge in esame.

Finora, infatti, l'unica legge annuale per il mercato e la concorrenza ad essere stata varata risale al 2017 (legge 4 agosto 2017 n. 124), nonostante la legge 23 luglio 2009 n. 99 avesse previsto *“l'adozione di una legge annuale per il mercato e la concorrenza, al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori”*.

A maggior ragione, oggi, la riforma della concorrenza si rende necessaria per avvicinare l'ordinamento interno a quello europeo e quindi alle aspettative della Commissione Europea nella prospettiva del recovery plan. L'iniziativa legislativa realizzerebbe uno degli impegni presi nell'ambito del Pnrr ed è pienamente condivisa da Assoprofessioni, che da sempre



ritiene che il rilancio dell'economia del nostro Paese debba passare necessariamente dalla riduzione della burocrazia e dall'aumento della concorrenza. La legge in esame è pertanto lo strumento fondamentale al fine di garantire la tutela dei consumatori e ridurre i costi per le imprese. E' il giusto metro per regolare il mercato in maniera adeguata ed al passo con i tempi e con le contingenze economiche e sociali.

Allo stesso modo, quale associazione di rappresentanza professionale, riteniamo che la concorrenza, in particolare tra professionisti, quando fondata sulle competenze e non sulla protezione delle riserve, sia utile a migliorare la qualità dei servizi resi ai clienti. Per questo stupisce il fatto che nel testo del disegno di legge non venga fatta menzione della concorrenza nel settore dei servizi professionali. Motivo per il quale, come più innanzi si dirà, si suggerisce una precisa menzione.

Ricordiamo che un intervento di riforma della concorrenza era stato auspicato anche dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella presentazione della relazione annuale sull'attività svolta nel 2020. A parere dell'Authority il deficit di concorrenza che si registra in Italia in diversi settori, primo tra tutti quello dei servizi professionali, insieme al basso livello di investimenti e innovazione, spiega l'ampio divario tra il sistema produttivo italiano e quelli dei paesi più evoluti dell'Unione europea. L'analisi dell'Authority è in linea con le indagini europee, che continuano ad evidenziare i chiari benefici economici che deriverebbero dall'allentamento delle restrizioni nel mercato dei servizi ed a denunciare



come, invece, i progressi della deregolamentazione in un'ampia gamma del mercato dei servizi siano stati pressoché inesistenti negli ultimi anni.

Tanto è vero che nella Comunicazione COM(2021) 385 final, del 9 luglio 2021, relativa all'aggiornamento delle raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali del 2017 [COM(2016)820 final], la Commissione ribadisce che il mercato dei servizi professionali “*continua ad essere frenato da ostacoli ingiustificati ed inutili*”. Ad opinione della Commissione questi ostacoli contribuiscono a mantenere ingiustificatamente elevati i prezzi dei servizi sostenuti dai consumatori e dalle imprese. In particolare la Commissione critica l'ampia gamma di riserve che ancora proteggono compiti poco complessi o di routine. Il livello di restrizione in Italia è superiore alla media dell'Unione europea per tutti i servizi professionali presi in considerazione dalla Commissione, ad eccezione degli avvocati. Tuttavia quello legale è il settore che presenta le maggiori restrizioni e la maggiore convergenza degli ordinamenti domestici intorno alla media UE. Inoltre il confronto tra i dati contenuti nelle predette Comunicazioni dimostra che il livello di restrizione nel mercato dei servizi contabili e fiscali in Italia rispetto alla media UE è aumentato dal 2017 al 2021, nonostante gli effetti positivi della digitalizzazione.

Alla luce del contesto appena descritto è fondamentale la precisa realizzazione anche nel campo dei servizi professionali, delle norme contenute nel Capo VII del disegno di legge, relative alla concorrenza,



rimozione degli oneri per le imprese e parità di trattamento tra gli operatori. A tal fine si ritiene necessario chiarire espressamente che le previsioni di legge si applicano anche ai professionisti, e di conseguenza diviene doveroso rimuovere le riserve inutili che restringono l'esercizio delle attività professionali.

Espressa indicazione dei professionisti quali destinatari delle norme sulla concorrenza

La relazione al disegno di legge chiarisce che la norma in discussione intende adeguare l'ordinamento interno ai principi europei in materia di libera circolazione, di concorrenza ed apertura dei mercati nonché alle politiche europee in tema di concorrenza. Infatti gli articoli 23 e 24, rispettivamente dedicati alla revisione dei procedimenti amministrativi in funzione di sostegno alla concorrenza ed alla semplificazione dei controlli sulle attività economiche, fanno un generico riferimento alle “*attività private*” ed alle “*attività economiche*” tralasciando il riferimento esplicito alle “attività professionali”.

La delicatezza dell'argomento non consente di ritenere sufficiente il richiamo al principio europeo che equipara le attività professionali alle attività d'impresa contenuto nell'articolo 1 della Raccomandazione 2003/361/CE; quest'ultimo, come noto, riconduce alla nozione di impresa ogni entità che eserciti un'attività economica, incluse quelle esercitate a titolo individuale.



Pertanto è necessario un espresso riferimento alle attività professionali.

Rimozione delle riserve non giustificate e sproporzionate che restringono l'esercizio delle attività professionali

La Commissione Europea ha raccomandato all'Italia di “*valutare la coerenza delle attività riservate*”, anche alla luce del fatto che la “*digitalizzazione nel settore dei servizi ha creato opportunità per modelli aziendali innovativi*”.

La raccomandazione sembra essere accolta nei principi che informano i criteri direttivi per la delega al Governo in materia di revisione dei procedimenti amministrativi (art. 23) ed in materia di semplificazione dei controlli sulle attività economiche (art. 24). La riforma dei procedimenti amministrativi intende “*tipizzare e individuare le attività soggette ad autorizzazione, giustificata da motivi imperativi di interesse generale*” [art. 23, c.1, a)]; “*eliminare i provvedimenti autorizzatori, gli adempimenti e le misure incidenti sulla libertà di iniziativa economica non indispensabili*” [art. 23. c. 1, c)]; “*estendere l'ambito delle attività private liberamente esercitabili senza necessità di alcun adempimento*” [art. 23. c. 1, e)]; “*eliminare i livelli di regolazione superiore a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa dell'Unione europea*” [art. 23. c. 1, e)].

La semplificazione dei controlli, invece, mira alla “*semplificazione degli adempimenti amministrativi necessari sulla base del principio di proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici*”, ed



“al divieto per le pubbliche amministrazioni, nell’ambito dei controlli sulle attività economiche, di richiedere la produzione di documenti ed informazioni già in loro possesso” [art. 24, c. 1, lett. b) 1)].

Pertanto la legge sulla concorrenza è la sede in cui realizzare il monitoraggio delle attuali riserve professionali, con la rimozione di quelle che risulteranno violare il diritto all’esercizio di una professione liberamente scelta, garantito dall’articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dai Trattati.

La norma in esame, infatti, consente la restrizione della concorrenza solo per esigenze di tutela degli interessi pubblici e nel limite di quanto necessario a realizzare detta tutela.

Vengono quindi recepiti dalla normativa nazionale i principi della sentenza *Gebhard*(causa C-55/94), nella quale la Corte di Giustizia ha chiarito che i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l’esercizio delle libertà fondamentali garantite dal trattato devono essere giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico; essere idonei a garantire il raggiungimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario al raggiungimento di questo

Ne consegue che il parametro rispetto al quale valutare la legittimità delle attuali riserve è il principio di proporzionalità, elevato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia a principio fondamentale dell’ordinamento comunitario ed ora vincolante nell’ordinamento interno per effetto del



decreto legislativo n. 142 del 16 ottobre 2020, che ha trasposto la direttiva UE n. 2018/958.

Pertanto l'applicazione del test di proporzionalità diviene lo strumento per garantire il corretto funzionamento del mercato dei servizi contabili e fiscali, non solo tramite la rimozione delle riserve che non superano detto test, ma anche con la limitazione del perimetro di operatività di quelle che, per quanto giustificate, non possono essere fissate al di sopra di quanto strettamente necessario per garantire i valori sottesi alla riserva. Ad ogni modo l'obiettivo di agevolare i controlli amministrativi non può giustificare alcuna riserva.

Rimozione delle riserve nei servizi contabili e fiscali: il visto di conformità ed il patrocinio tributario

In particolare la Commissione Europea ha chiarito che *“I servizi di contabilità e consulenza fiscale hanno un notevole potenziale per sfruttare”* lo sviluppo della digitalizzazione e creare modelli aziendali innovativi[COM(2021) 385 final].

L'analisi della Commissione ci consente di ribadire che il patrimonio di informazioni garantito all'Agenzia delle Entrate dalla fattura elettronica deve condurre alla rimozione delle restrizioni nella regolamentazione dei servizi contabili e fiscali.



La rimozione della riserva sul visto di conformità

La prima riserva a dover essere rimossa è quella relativa all'apposizione del visto di conformità sulle dichiarazioni fiscali e sui bonus edilizi, che rappresenta un esempio evidente di come le restrizioni ai servizi professionali obbligano i contribuenti a sopportare oneri aggiuntivi che si rivelano ancora più gravosi per le imprese di minori dimensioni e per i consumatori. Non fosse altro che, in conseguenza delle informazioni garantite all'Agenzia delle Entrate dalla fatturazione elettronica (di prossima estensione anche ai forfettari), il visto di conformità duplica le informazioni già in possesso dell'Amministrazione e si risolve nell'esercizio di un compito di routine.

Tuttavia, qualora tale adempimento dovesse persistere, va da sé che in forza dei principi di libera concorrenza, l'abilitazione all'apposizione del visto debba essere estesa anche a coloro i quali sono ingiustificatamente stati esclusi, come i Revisori legali e i Tributaristi Qualificati e Certificati. Questi ultimi offrono una competenza non inferiore a quella dei professionisti iscritti in ordini, e sono soggetti ad analoghi obblighi formativi e di aggiornamento, al rispetto delle norme deontologiche ed all'obbligo dell'assicurazione professionale, nel rispetto delle norme dell'associazione a cui appartengono ai sensi della Legge n. 4/2013. Non risulta alcun motivo di interesse generale che giustifichi la riserva, la quale, ad ogni modo, risulta sproporzionata rispetto agli obiettivi che vuole perseguire.



La difesa tecnica nel processo tributario

La preclusione al patrocinio tributario ai Revisori legali e ai Tributaristi Qualificati e Certificati è una ulteriore riserva che andrebbe rimossa in quanto determina una segmentazione delle attività di difesa del contribuente, comporta un aumento dei costi e limita anche l'efficacia deflattiva del procedimento di reclamo e mediazione di cui all'articolo 17bis, D.lgs. n. 546/1992. A maggior ragione l'esclusione dei Revisori legali e dei Tributaristi Qualificati e Certificati dal patrocinio davanti alle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali è ingiustificata, alla luce del fatto che agli stessi professionisti è concesso di assistere il contribuente nel procedimento di accertamento tributario e fino alla conclusione del procedimento di accertamento con adesione.

* * *

A disposizione per ogni ed ulteriore chiarimento si porgono deferenti saluti.

Il Segretario Generale

Dott. Roberto Falcone

Il Presidente

Prof. Giorgio Berloffia

Roma, 8 Febbraio 2022