

Audizione del Presidente di Confprofessioni, dott. Gaetano Stella, presso la 9<sup>a</sup> Commissione “Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare” del Senato della Repubblica, sul disegno di legge S. 795 recante: “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022”

5 settembre 2023

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022, oggi al Vostro esame, rappresenta un provvedimento di grande importanza: la sua approvazione entro l’anno rientra tra gli impegni assunti dal Governo con l’Unione europea nell’ambito dell’attuazione del Pnrr; inoltre, esso costituisce lo strumento più adeguato a promuovere l’efficiente funzionamento del mercato concorrenziale nazionale e garantire la tutela dei consumatori.

Riteniamo anzitutto apprezzabile la volontà del Governo di adeguarsi alla prassi virtuosa, sin qui mai applicata nella recente storia legislativa italiana, di adottare annualmente la legge annuale sulla concorrenza (questa è solo la terza in quindici anni), rispettando finalmente il dettato della legge n. 99 del 2009 che l’ha istituita. Infatti, la cadenza annuale può permettere al Legislatore di rimuovere tempestivamente gli ostacoli regolatori, normativi e amministrativi che limitano la competizione in un mercato, nazionale ed europeo, in continua evoluzione e ormai sempre più soggetto a dinamiche globali e a forti speculazioni. Tale strumento legislativo può essere sfruttato per intervenire nei diversi settori interessati, agevolare lo sviluppo della concorrenza ed evitare che si costituiscano nuove rendite di posizione.

Allo stesso tempo dobbiamo segnalare che il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri risulta molto snello – composto di soli undici articoli – e il suo contenuto non sembra avere quello slancio necessario per realizzare pienamente gli obiettivi di un mercato concorrenziale. Esso non tratta, o si limita rimandare o a prorogare, le grandi questioni sulle quali l’Unione europea ha da tempo richiesto di trovare una “soluzione urgente” (concessioni balneari e commercio ambulante, in ottemperanza alla direttiva europea sui servizi del 2006 c.d. *Bolkenstein*) e all’ordine del giorno dell’opinione pubblica. Su tutte il trasporto pubblico non di linea, i prezzi dei voli aerei e i prezzi dei carburanti, che rimangono in buona sostanza irrisolte.

La strategia del Governo appare, quindi, eccessivamente timida: servirebbe un cambio di passo in particolare per quanto riguarda i trasporti e i servizi pubblici locali, in quanto i prossimi anni saranno fondamentali per la ripresa economica e costituiranno un banco di prova per la credibilità del nostro Paese, anche in vista dei grandi eventi internazionali già programmati (Ryder Cup 2023, Giubileo del 2025, Giochi olimpici e para-olimpici invernali di Milano-Cortina 2026), che attireranno un imponente flusso di visitatori e potranno rappresentare una vetrina per il Paese.

I servizi accessori (trasporti e mobilità, infrastrutture, alberghi e accoglienza) costituiscono un elemento indispensabile per la compiuta riuscita di questi grandi eventi internazionali: una maggiore concorrenza e l'aumento della competizione tra gli operatori economici potrebbe rappresentare uno stimolo per migliorare la qualità dei servizi offerti a cittadini e consumatori ed essere di impulso agli investimenti da parte dei privati. A tal proposito riteniamo prioritario intervenire, con maggiore incisività, negli ambiti strumentali al funzionamento del flusso turistico che risultano maggiormente critici: a) implementazione del trasporto pubblico urbano – taxi, metropolitane e autobus – che, in particolare nelle medie e grandi città, risultano ancora carenti; b) sviluppo di strutture ricettive nelle città d'arte e mancanza di una regolamentazione chiara delle diverse forme di *hospitality*, in particolare quelle *extra*-alberghiere.

Il ddl concorrenza 2022 avrebbe potuto rappresentare la sede più opportuna per affrontare in maniera strutturale alcuni dei temi sopra citati e avviare le riforme necessarie per la crescita e lo sviluppo del Paese. Attuare le riforme mediante politiche di liberalizzazione e una maggiore concorrenza non richiede ingenti risorse economiche e dunque avrebbe rappresentato la possibilità di sostenere la crescita e il progresso del Paese con un impatto molto limitato sul bilancio dello Stato: un vantaggio non da poco anche in vista della ormai prossima legge di bilancio le cui risorse appaiono già limitate.

Una maggiore concorrenza, infine, potrebbe costituire una preziosa leva per contrastare l'elevata inflazione che ha caratterizzato l'economia del nostro Paese nell'ultimo anno. La crescita dei prezzi di beni e servizi ha inciso sul potere d'acquisto dei consumatori e impedisce alle aziende di programmare gli investimenti in maniera ponderata. Una maggiore competizione tra i diversi attori del mondo economico porterebbe ad una naturale discesa dei prezzi a vantaggio di cittadini e imprese, aiutandoli a recuperare, almeno in parte, il loro potere economico e aiuterebbe a frenare la corsa dei prezzi. L'aumento della concorrenza, infatti, genera effetti macroeconomici positivi sia nel breve che nel lungo periodo, incidendo positivamente e in maniera consistente sulla produzione, sull'occupazione, sugli investimenti e sul valore dei salari reali generando effetto positivo sulla società e sull'economia: l'aumento della competitività, oltre a generare prezzi più moderati, funge da stimolo nei confronti del mondo produttivo per migliorare la qualità del servizio e ad investire.

Auspichiamo pertanto che il provvedimento possa essere implementato e completato nel corso dell'esame parlamentare.

### **Semplificazioni e concorrenza**

A nostro avviso, l'articolo 6 in tema di "Semplificazioni e concorrenza in materia di attività commerciali" dovrebbe essere arricchito ulteriormente nel corso dell'esame parlamentare.

In linea generale la semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa risulta infatti essere uno degli strumenti privilegiati per rimuovere gli ostacoli burocrati e favorire la concorrenza e la trasparenza nel mercato.

Nell'ambito della semplificazione di tali procedimenti un ruolo chiave è svolto dagli Sportelli Unici Attività Produttive (SUAP), i quali costituiscono un nodo complesso che coinvolge tre diverse dimensioni: il rapporto con le imprese (*front office*), l'organizzazione della struttura che riguarda tutti gli Enti e le Pubbliche Amministrazioni coinvolti nel procedimento (*back office*), ed il coinvolgimento degli operatori professionali che nella grande maggioranza dei casi operano per conto delle imprese (intermediari), con particolare riferimento ai commercialisti, consulenti del lavoro e, per le pratiche di edilizia relative alla realizzazione e modifica di immobili ed impianti destinati ad attività economica, a ingegneri, architetti, geometri, tecnici, periti, agronomi, geologi.

Riteniamo che sarebbe opportuno sviluppare i SUAP nella direzione di snellire le incombenze gravanti sulle imprese, al fine di implementare la loro competitività. Questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto tramite il coinvolgimento attivo dei professionisti, in un rapporto sussidiario e di piena collaborazione tra Pubblica amministrazione e settore professionale. Il ruolo di intermediazione e di collaborazione dei professionisti sarebbe ancora più cruciale nei piccoli comuni, nei quali la carenza di personale è divenuta ormai strutturale con la conseguenza che l'attività dei SUAP risulta essere in maggiore affanno: questo genera un pesante danno per le attività economiche, anche in termini di concorrenza territoriale. In questo ambito emerge in maniera virtuosa l'integrazione tra le competenze professionali e le carenze della pubblica amministrazione.

È questa l'occasione per uniformare la disciplina dei SUAP, con l'obiettivo di porre fine alla frammentazione e alla differenziazione delle procedure che l'implementazione del sistema telematico di trasmissione delle pratiche avrebbe dovuto rendere più semplici.

I professionisti italiani sono da sempre in prima fila nella richiesta di semplificazione del rapporto tra istituzioni, cittadini ed operatori economici: le complicazioni burocratiche non determinano soltanto ritardi e pesanti ripercussioni sullo sviluppo economico, ma incidono negativamente anche sul lavoro del professionista, il quale svolge un ruolo di facilitatore del rapporto tra p.a, imprese e cittadini.

**Concorrenza e incentivi: parità di trattamento per tutti gli operatori economici**

Il provvedimento non contiene misure dirette specificamente al settore delle libere professioni, ma costituisce l'occasione per soffermarci su di un tema di grande interesse per i liberi professionisti che è stato recentemente al centro del dibattito pubblico e politico, grazie ad un emendamento approvato, prima della pausa estiva, dalla Commissione Industria del Senato che attiene specificamente al tema della concorrenza.

Facciamo riferimento al principio di parità di trattamento per tutti gli operatori economici (imprese e professionisti) ai fini dell'accesso agli incentivi, nell'ambito degli interventi a sostegno delle attività economiche: una battaglia che Confprofessioni ha sostenuto da sempre, evidenziando l'esigenza di garantire pari opportunità a tutte le forze economiche che contribuiscono alla crescita del Paese e che è volto ad eliminare quelle disparità di trattamento che per troppi anni hanno impedito un organico sviluppo delle libere professioni in Italia.

Il ddl di Revisione del sistema di incentivi alle imprese (AS 571 e 607-A), che dovrà essere esaminato dall'Aula del Senato, affronta espressamente tale tema. Nello specifico l'art. 2 che identifica i principi e criteri direttivi generali per l'esercizio della delega è stato arricchito – durante l'esame referente in Commissione – con l'aggiunta, al comma 1, della lettera l), che sancisce *“il principio secondo cui la qualificazione di professionista non osta alla possibilità di usufruire di specifiche misure incentivanti ove ne ricorrano i presupposti e ove previsto”*.

In via preliminare esprimiamo grande apprezzamento per l'interesse mostrato dal Parlamento e dalle forze politiche verso il settore delle libere professioni con l'introduzione di tale principio che permetterà di destinare specifiche risorse a sostegno delle attività libero-professionali. Dobbiamo sottolineare infatti come prima dell'intervento emendativo nel testo del ddl di Revisione del sistema di incentivi alle imprese il termine “professionista” non ricorresse nemmeno una volta, segno evidente della poca attenzione da parte del Legislatore alla crescita e allo sviluppo dei liberi professionisti, anche attraverso misure incentivanti.

A seguito della pandemia e della crisi economica, il comparto libero-professionale è andato incontro ad una forte flessione del volume d'affari, che ha avuto forti ripercussioni sulla contrazione dei redditi dei professionisti e dei dipendenti degli studi professionali. È nostra convinzione che esista lo spazio per un'implementazione di forme di incentivazione specifiche, anche legate ai fondi del PNRR, dirette al consolidamento delle attività professionali. Digitalizzazione, promozione di processi di aggregazione e formazione, attraverso l'arricchimento delle competenze trasversali, consentirebbero ai professionisti di raccogliere le sfide del futuro e competere in un mercato sempre più globale e concorrenziale.

Inoltre, favorirebbero l'ampliamento e il rafforzamento del mercato dei servizi professionali consentendo ai professionisti di andare oltre i confini rappresentati dal mercato interno e dalla professione tradizionale, e così di competere con le realtà professionali degli altri Paesi europei, sempre più strutturate.

Allo stesso tempo dobbiamo manifestare alcune riserve sulla norma approvata – che ha subito una sostanziale riscrittura da parte della Ragioneria Generale dello Stato – la quale risulta notevolmente attenuata rispetto alla formulazione originale, che sanciva in maniera chiara e tassativa il principio di piena equiparazione tra imprese e professionisti nell’accesso agli incentivi.

Al contrario, con la formulazione approvata sembrerebbe permanere una carenza di parità di accesso ai fondi tra professionisti e imprese: nello specifico nella parte in cui la norma stabilisce che i professionisti possano usufruire di specifiche misure incentivanti “*ove ne ricorrano i presupposti e ove previsto*”.

Ricordiamo che i professionisti e lavoratori autonomi sono stati spesso esclusi da incentivi e agevolazioni, in quanto la partecipazione ai bandi è stata frequentemente subordinata – vuoi in sede legislativa, vuoi in sede di attuazione – al requisito dell’iscrizione alle Camere di Commercio. Un requisito che esclude i professionisti iscritti ad un Albo professionale. A ciò si aggiungono ostacoli di ordine pratico che abitualmente riscontriamo, quali obiettivi di intervento non adeguatamente tarati sulle esigenze specifiche del settore professionale o l’individuazione di soglie minime di finanziamento che mal si conciliano con le dimensioni più circoscritte degli studi professionali. I recenti incentivi introdotti o prorogati dal Governo hanno confermato la tendenza degli ultimi anni. Infatti i professionisti risultano ancora indebitamente esclusi dal c.d. “bonus bollette”; dal credito d’imposta per formazione 4.0; dal *bonus Digital Transformation*; dagli incentivi per beni strumentali previsti dalla c.d. “Nuova Sabatini”; dal Fondo per le piccole e medie imprese creative; dal fondo Investimenti sostenibili 4.0; dagli incentivi alla internazionalizzazione delle PMI attraverso *l’e-commerce, Smart & Start*.

Auspichiamo pertanto che il Legislatore – nella predisposizione dei decreti delegati – e la P.a. – nella predisposizione dei bandi – voglia rispettare lo spirito originale della norma che ha come scopo quello di favorire una piena concorrenza tra operatori economici (imprese e professionisti), sanando tali disparità e favorendo la parità di accesso agli incentivi.

Questa è d’altronde l’unica direzione compatibile con il diritto europeo e con la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia, che – come è ben noto – accomuna la nozione di microimpresa e libero professionista: in particolare, la Raccomandazione della Commissione Europea n. 2003/361/CE del 6 maggio 2003 considera «impresa» qualsiasi entità, «*a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che svolga un’attività economica, incluse in particolare le entità che svolgono un’attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che svolgono regolarmente un’attività economica*».

È ben vero, infatti, che l’equiparazione dovrebbe operare autonomamente ed indipendentemente da espressi riconoscimenti testuali nella legislazione interna, per il solo consolidamento di un’interpretazione unitaria nell’ambito dell’ordinamento dell’Unione

Europea: anche laddove non sia espressamente richiamata la normativa europea conferente, l'equiparazione opera in forza del primato del diritto dell'Unione. Al contempo, tuttavia, la prassi costante e palesemente illegittima perseguita in questo campo, specie in sede applicativa, ha reso necessario un intervento normativo a presidio della corretta interpretazione del diritto UE.

Per tali ragioni, i professionisti vigileranno con rigore affinché l'accesso alle forme di incentivazione sia ispirato al principio di uguaglianza tra i soggetti economici, mettendo fine alle sperequazioni, alle discriminazioni e agli ostacoli alla concorrenza che si sono generati nell'attuale sistema, a danno dei professionisti.

### **Concorrenza ed equo compenso nei servizi professionali (legge n. 49/2023)**

Il ddl concorrenza 2022 offre anche l'opportunità di commentare la legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali (l. 21 aprile 2023, n. 49), che costituisce uno dei primi provvedimenti approvati, a larghissima maggioranza, dal Parlamento, in questa Legislatura.

Infatti, all'indomani dell'approvazione della normativa molteplici realtà del mondo della rappresentanza di impresa hanno chiesto al Governo correttivi normativi e chiarimenti interpretativi, evidenziando una possibile lesione dei principi concorrenziali.

Confprofessioni in qualità di Parte Sociale dei liberi professionisti ha il dovere di difendere, e reputa questa la sede più opportuna per farlo, i principi ormai assodati all'interno dell'ordinamento e sanciti, da ultimo, con la legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali. La previsione del principio dell'equo compenso va spiegata alla luce delle fragilità causate dall'abbattimento di alcune delle tradizionali strutture regolative del mercato dei servizi professionali, che ha indebolito la posizione dei professionisti sia rispetto a contraenti "forti" che rispetto alla concorrenza al ribasso imposta da soggetti esterni al mondo professionale, aggravando il decremento dei redditi professionali.

Allo stesso tempo Confprofessioni fin da subito ha evidenziato la necessità di apportare dei miglioramenti e delle correzioni alla legge n. 49/2023: quello che a nostro parere non può essere messo in discussione è il principio di fondo sotteso all'equità del compenso.

L'approvazione della legge n. 49/2023 è sicuramente un provvedimento che dopo lungo tempo interviene a sanare situazioni di pesante squilibrio che si sono create nel mercato delle professioni. Sono pertanto da respingere le ipotesi paventate di eventuale illegittimità e irragionevolezza della legge n. 49/2023 alla normativa concorrenziale, nonché di reintroduzione surrettizie del sistema di tariffe minime inderogabili, avanzate dal mondo d'impresa.

La *ratio* della legge è quella di rafforzare la tutela del professionista, parte debole del rapporto contrattuale, verso clausole ritenute vessatorie e comportamenti abusivi da parte di

imprese che detengono un forte potere contrattuale quali banche, assicurazioni e grandi imprese. Finalmente si è tamponata una falla nell'ordinamento e nella disciplina dei servizi professionali che sono stati oggetto negli ultimi decenni di radicali ed intensi processi di liberalizzazione (abolizione delle tariffe e all'affermazione del principio della libera pattuizione del compenso professionale; apertura del mercato dei servizi professionali a società, anche nella forma di società di capitali, aperte a soci non professionisti, e alla progressiva penetrazione di soggetti economici organizzati nei settori delle farmacie, dell'odontoiatria, della veterinaria e finanche della medicina).

Come rappresentanti del mondo professionale crediamo sia doveroso tracciare un bilancio di quella intensa stagione di riforme che ha contribuito ad un maggiore dinamismo dei servizi professionali ma ha avuto, come contraltare, la perdita di molte tutele ed equità dei compensi del lavoro dei liberi professionisti.

### **Possibili correttivi alla legge n. 49/2023 nel prisma del principio concorrenziale**

Venendo ora alle possibili correzioni e limature alla legge n. 49/2023 – evidenziate da Confprofessioni già nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento – che hanno anche dei risvolti sul campo della normativa concorrenziale, segnaliamo i seguenti punti.

Un primo profilo problematico attiene alla fissazione, con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, dei parametri che indicano il valore equo delle prestazioni per le attività svolte dai professionisti senza ordine non esistono parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi. Il decreto ministeriale previsto dalla lett. c) del co. 1 dell'art. 1 avrebbe dovuto essere approvato nell'arco di 60 giorni dalla entrata in vigore della legge, ma solo ad inizio agosto di quest'anno sono stati avviati i confronti con le associazioni preordinati alla determinazione di questi parametri.

C'è da dire, peraltro, che l'operazione appare tanto essenziale per l'attuazione del dettato legislativo in condizioni di parità tra professionisti ordinistici e non ordinistici, quanto complessa sotto il profilo della mappatura delle attività tipiche delle nuove professioni. Anche perché la disciplina della legge n. 49 si applica a tutte le professioni, ordinistiche e non ordinistiche, a prescindere, per queste ultime, dalla circostanza che esse siano state oggetto di processi associativi e di autoregolamentazione ai sensi della legge n. 4/2013: in questo caso, l'identificazione in via normativa della professione e delle relative attività tipiche presenta incertezze ancora maggiori, giacché il Ministero non potrà essere guidato neppure dalle indicazioni provenienti dalle associazioni di settore.

Un secondo ordine di problemi sorge con riferimento al potere sanzionatorio degli ordini professionali (art. 5, comma 5) che è stato oggetto, non a caso, di dibattito nel corso dei lavori parlamentari di approvazione della legge. Viene infatti previsto che gli ordini e i collegi professionali adottano disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione, da parte del professionista, dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia

giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e determinato in applicazione dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali. Si giunge così ad un esito che potrebbe risultare penalizzante per il professionista che subisce l'applicazione di compensi iniqui.

Non dissimili le perplessità che si possono formulare con riferimento alle previsioni degli art. 6 e 7 della legge n. 49 del 2023, che attribuiscono all'ordine professionale la potestà di definire modelli di convenzione, concordati con le imprese, che assumono una presunzione di conformità ai parametri di equità, e il potere di emanare pareri di congruità che, a determinate condizioni, assumono valore di titolo esecutivo. Tali previsioni normative potrebbero determinare incertezze con il diritto europeo della concorrenza, sviluppato in orientamenti consolidati della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In via del tutto preliminare, si deve osservare che attraverso queste previsioni l'ordine professionale viene investito di una funzione di equilibratore del mercato dei servizi professionali, a prevalente tutela dell'interesse della categoria, oltrepassando di gran lunga il suo ruolo di tenuta dell'albo, di tutela della deontologia professionale e di tutela della qualità e della correttezza della prestazione resa al committente. La confusione tra funzioni di tutela degli interessi della collettività e funzioni di protezione della categoria non è certo una novità, ma la legge n. 49/2023 imprime un'accelerazione a questo processo.

Come è noto, la Corte di Giustizia qualifica gli ordini professionali in termini di mere associazioni tra operatori del mercato, veri e propri cartelli di imprese, dunque escludendo che essi possano esercitare potestà autoritative incidenti sul mercato e sulle libere pattuizioni che vi prendono corpo (cfr. CGCE, *Wouters e a*, C-309/99, § 46-49). Si ricorderà, infatti, che in materia di tariffe professionali – per citare il campo più noto e battuto, ma il discorso è stato replicato in diversi ambiti sempre inerenti potestà degli ordini professionali – la Corte non ha mai riconosciuto il potere degli ordini di imporle, ma ha sempre richiesto l'interposizione di un ente espressivo di autorità pubblica (Cfr. CGUE, *Arduino*, C-35/99; CGUE, *Cipolla-Macrino*, C-94/04, § 48 e C-202/04).

Ora, è evidente che la legge n. 49, al contrario, attribuisce agli ordini potestà autoritative incisive sul mercato. Vuoi mediante la presunzione di equità dei modelli di convenzione, vuoi mediante il parere di congruità con valore di titolo esecutivo, l'attività degli ordini assume i connotati dell'autoritativa rispetto ai privati. Il contrasto con il diritto europeo non potrebbe essere più chiaro.

Infine con riferimento alle tematiche sollevate da alcune associazioni di categoria del mondo delle imprese – inerenti la non proporzionalità dei compensi dovuti a sindaci e revisori di società quotate o di grandi dimensioni nel caso di rigida applicazione dei parametri –, riteniamo che si possa facilmente ovviare al problema modificando il relativo parametro, in modo da renderlo proporzionato all'attività svolta. L'aggiornamento periodico dei



parametri, peraltro viene sancito dalla stessa legge n. 49. Allo stesso tempo, potrebbe essere posto un tetto per scaglioni al compenso dovuto per incarichi sindacali.

Crediamo che la strada sia quella di intervenire sulla normativa tramite limature e correzioni ma non escludendo dall'applicazione della normativa dell'equo compenso i sindaci delle grandi società quotate o delle imprese di grandi dimensioni: sarebbe un cortocircuito normativo poiché la normativa dell'equo compenso nasce con l'obiettivo di tutelare i professionisti nei confronti dei committenti "forti" che sono in grado di squilibrare i rapporti contrattuali ed imporre ai professionisti condizioni sfavorevoli nella prestazione dell'opera.