



**Associazione
Nazionale
Commercialisti**



Memoria per la 2^a Commissione permanente Giustizia del Senato della Repubblica

Disegno di legge A.S. 2045

*Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'ordinamento della professione di Dottore
Commercialista e di Esperto Contabile*



Onorevole Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

una riforma attesa costituisce una responsabilità verso il futuro ed è per questo che l'Associazione Nazionale Commercialisti si rivolge alla Commissione Giustizia del Senato, con il rispetto dovuto alle Istituzioni parlamentari e con la consapevolezza della responsabilità che accompagna l'esame di una riforma destinata a incidere profondamente sul futuro della nostra professione.

Lo spirito che ci muove è costruttivo, con l'auspicio che questa importante occasione legislativa possa tradursi in un fattuale cambiamento, realmente capace di rispondere alle esigenze dei professionisti e della collettività.

La costituzione dell'Albo Unico dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili risale a oltre vent'anni fa. In questo periodo sono cambiate le norme, le istituzioni, il sistema economico, la tecnologia, il mercato del lavoro e le responsabilità affidate ai professionisti. Vent'anni durante i quali i Commercialisti hanno continuato ad accompagnare cittadini e imprese attraverso crisi economiche, trasformazioni normative, emergenze e profondi cambiamenti del rapporto tra contribuente e Pubblica Amministrazione.

Non sempre questo impegno ha trovato un corrispondente riconoscimento nella legislazione e oggi il Parlamento ha l'opportunità di intervenire su questo divario. Tuttavia, una riforma attesa per vent'anni non può limitarsi a modificare l'ordinamento esistente. Deve avere il coraggio di immaginare quello di cui la professione avrà bisogno nei prossimi vent'anni ed è questa la prospettiva dalla quale muovono le osservazioni e le proposte emendative dell'Associazione Nazionale Commercialisti.

Non chiediamo di preservare assetti consolidati, né di difendere prerogative finì a sé stesse. Chiediamo che la legge riconosca il valore di una professione che svolge quotidianamente funzioni di interesse pubblico e che sia capace di garantirne autonomia, competenza, rappresentanza e dignità.

L'Associazione Nazionale Commercialisti ha partecipato al percorso di riforma sin dalle sue prime fasi, offrendo contributi, formulando osservazioni e sottoponendo alla Commissione Giustizia della Camera proposte emendative puntuali. Alcune delle questioni sollevate hanno trovato attenzione durante l'esame parlamentare. Altre non hanno ricevuto accoglimento.

Rispettiamo le determinazioni assunte dalla Camera dei Deputati, così come riconosciamo la legittimità di valutazioni differenti dalle nostre. Riteniamo, tuttavia, che vi sia una distinzione essenziale tra il mancato recepimento di una proposta e il superamento della questione che quella proposta intendeva affrontare.

Un emendamento può essere ritirato o respinto. Il problema che aveva individuato, se non risolto, continuerà a esistere. Ed è precisamente per questa ragione che ci rivolgiamo al Senato; non per chiedere di ripercorrere integralmente il lavoro già compiuto, bensì per sottoporre a codesta onorevole Commissione alcune questioni che riteniamo, ancora, meritevoli di approfondimento e di un auspicato intervento.

La seconda lettura parlamentare rappresenta un'occasione per verificare se il testo della delega contenga principi e criteri direttivi sufficientemente chiari, equilibrati e coerenti con le finalità dichiarate della riforma. E' un profilo che assume particolare importanza proprio in ragione della natura del provvedimento.

Il Parlamento non sta disciplinando direttamente ogni aspetto del futuro ordinamento: sta affidando al Governo il compito di riscriverlo entro i confini stabiliti dalla legge delega e quanto più chiari saranno quei confini, tanto maggiori saranno le garanzie per i professionisti, per le istituzioni ordinistiche e per i destinatari delle prestazioni professionali; in difetto, l'assenza di chiarezza su questioni fondamentali rischierà di trasferire alla successiva fase attuativa decisioni che, per la loro rilevanza, meritano di trovare già nella legge una precisa indicazione di principio.

Ed è per questo che riteniamo di porre in una ottica di centralità le persone prima delle regole.

Interno al tema delle incompatibilità vi è quello del professionista che ha costruito legittimamente, nel corso degli anni, il proprio percorso lavorativo e che deve poter confidare nella certezza delle regole, così come, così come il tema degli Ordini territoriali contiene la realtà delle comunità professionali che riconoscono nella prossimità delle proprie istituzioni un presidio di partecipazione e di tutela.

L'ingresso delle specializzazioni non tiene conto che i colleghi iscritti all'ordine sono professionisti che hanno affrontato studi universitari, tirocinio, esame di Stato e formazione continua e che chiedono di non vedere frammentata o ridimensionata la competenza professionale acquisita nel tempo.

Dietro il tema della rappresentanza e delle Pari Opportunità vi sono donne e giovani professionisti che devono poter concorrere effettivamente al governo delle istituzioni ordinistiche, senza che la loro partecipazione rimanga affidata soltanto a dichiarazioni di principio.

La richiesta di trasparenza e partecipazione alle decisioni economiche ed agli impegni di spesa dei vertici della categoria, è un'istanza legittima in favore dei singoli iscritti e dei corpi intermedi, ossia gli Ordini Territoriali, che contribuiscono al funzionamento delle istituzioni e che hanno diritto a riconoscersi nelle scelte compiute attraverso le proprie rappresentanze.

Sono aspetti che incidono sul rapporto di fiducia tra il professionista e il proprio ordinamento. È un rapporto che una buona riforma ha il dovere di rafforzare.



Le proposte che seguono non nascono dall'esigenza di contrapporre una visione associativa a quella istituzionale ma discendono dall'esperienza quotidiana nell'esercizio della professione e attraverso gli iscritti all'Albo e dalla conoscenza delle difficoltà che gli iscritti affrontano quotidianamente e dalla convinzione che il pluralismo di opinione rappresenti una risorsa e non un limite per il legislatore.

Una riforma ordinamentale non appartiene a chi la propone, a chi la sostiene o a chi è chiamato temporaneamente a governare le istituzioni professionali; appartiene alla professione nel suo insieme e, soprattutto, a coloro che dovranno vivere e operare sotto le regole che oggi vengono scritte.

Per questo chiediamo alla Commissione Giustizia del Senato di valutare le nostre proposte nel merito, con particolare attenzione alla tutela dell'identità professionale non contenuta nel DDL A.S. 2045, alle garanzie democratiche, alla certezza del diritto, alle pari opportunità e alla responsabilità delle istituzioni ordinistiche.

Chiediamo che le criticità che abbiamo individuato siano considerate, affrontate e risolte per ciò che rappresentano; e sono questioni concrete, sulle quali il legislatore ha l'opportunità di intervenire.

Questa riforma arriverà in porto comunque, ma auspichiamo che non sia soltanto una riforma approvata ma una riforma nella quale i Commercialisti e gli Esperti Contabili possano riconoscere il valore del proprio passato, l'esercizio del proprio presente e, ancor più, il percorso che tratteranno per il proprio futuro.



DIRETTRICI DI INTERVENTO E PROPOSTE EMENDATIVE

INDICE

Direttrice di intervento 1: Identità, competenze e futuro della professione

- 1.1 Prima delle competenze, l'identità: chi è il Commercialista?
- 1.2 Competenze professionali, attività tipiche, riserve ed esclusive
- 1.3 Specializzazioni professionali: qualificare senza dividere

Direttrice di intervento 2: Rappresentanza, pari opportunità e ricambio generazionale

- 2.1 La rappresentanza democratica: garantire il pluralismo nelle istituzioni ordinistiche
- 2.2 Quote di genere come opportunità: dalla dichiarazione di principio alla rappresentanza effettiva
- 2.3 I Comitati Pari Opportunità: riconoscere per legge ciò che deve avere dignità istituzionale
- 2.4 Le nuove generazioni: garantire la partecipazione di chi vivrà più a lungo le nuove regole della riforma

5

Direttrice di intervento 3: Autonomia territoriale, governance e responsabilità istituzionale

- 3.1 Gli Ordini territoriali: la prossimità come valore istituzionale da preservare
- 3.2 Il rapporto tra Consiglio Nazionale e Ordini territoriali: autonomia, equilibrio e responsabilità
- 3.3 L'Assemblea dei Presidenti: dalla consultazione alla partecipazione e alle scelte fondamentali
- 3.4 Il bilancio del Consiglio Nazionale: trasparenza e partecipazione
- 3.5 Le incompatibilità dei componenti del Consiglio Nazionale: indipendenza della rappresentanza e prevenzione dei conflitti di interesse
- 3.6 Entrata in vigore della nuova disciplina elettorale del Consiglio Nazionale: salvaguardia della consiliatura successiva e certezza delle regole



IDENTITÀ, COMPETENZE E FUTURO DELLA PROFESSIONE

Prima delle competenze, l'identità: chi è il Commercialista?

(art 1. Lett a) ante disamina elenco attività)

La nuova introduzione che sottoponiamo al Senato

Ogni ordinamento professionale necessita di avere un punto di partenza: la riconoscibilità dei suoi esercenti attraverso la definizione della professione che si intende disciplinare. Può sembrare un'affermazione scontata eppure proprio questo profilo, sino ad ora, è rimasto sullo sfondo della riforma.

Il decreto legislativo n. 139 del 2005 disciplina l'accesso alla professione, le attività esercitabili, l'organizzazione degli Ordini, le funzioni delle istituzioni rappresentative, etc. Il disegno di legge interviene su numerosi aspetti di questa disciplina, ma non affronta con sufficiente chiarezza una questione preliminare: chi siano, nell'ordinamento italiano, i Commercialisti e gli Esperti Contabili.

È una questione di identità giuridica e non di denominazioni e neppure rivendicazione di prestigio professionale. Le attività cambiano, così come cambiano le norme tributarie, gli strumenti tecnologici, l'organizzazione delle imprese, le esigenze del mercato e le funzioni che lo Stato affida ai professionisti. Una professione, tuttavia, non può essere definita esclusivamente attraverso un elenco di prestazioni, inevitabilmente destinato a modificarsi nel tempo. È, pertanto, necessario riconoscerne la matrice culturale, scientifica e professionale.

Il Commercialista è un professionista dell'area economica, finanziaria, giuridica, contabile e fiscale, la cui qualificazione deriva da un percorso di formazione, abilitazione e responsabilità disciplinato dalla legge. L'Esperto Contabile appartiene al medesimo ordinamento, secondo il distinto percorso di accesso e il relativo ambito professionale.

L'identità non riguarda soltanto i rapporti con il mercato ma delinea il ruolo che i Commercialisti e gli Esperti Contabili svolgono nel rapporto tra cittadini, imprese e la Pubblica Amministrazione, contribuendo all'attuazione delle norme, alla correttezza degli adempimenti e alla tutela di interessi di rilevanza generale.

Quotidianamente si chiede a una professione di assumere responsabilità sempre maggiori privandola, al contempo, della sua identità che ne definisce il ruolo e la qualificazione nell'ordinamento.

Ne discende il fondamento in ragione del quale l'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene che la legge delega debba contenere un criterio direttivo espresso volto a definire l'identità delle figure professionali disciplinate dal decreto legislativo n. 139 del 2005.

Proposta emendativa - Definizione dell'identità professionale

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, lettera a), integrare il criterio direttivo prevedendo:

“la definizione dell'identità professionale del dottore commercialista e dell'esperto contabile, quali professionisti iscritti al rispettivo albo e abilitati all'esercizio delle attività professionali nei rispettivi ambiti di competenza, caratterizzati da specifiche conoscenze e competenze nelle materie economiche, finanziarie, giuridiche, contabili e fiscali, secondo i differenti percorsi formativi e abilitanti previsti dall'ordinamento, valorizzandone il ruolo di interesse pubblico e di supporto sussidiario alle attività della pubblica amministrazione, nel rispetto delle attribuzioni riservate dalla legge ad altre professioni”.

Relazione illustrativa

La proposta intende introdurre nella legge delega un principio di riconoscimento dell'identità professionale, distinto dalla successiva individuazione delle attività e delle competenze.

L'intervento mira a rafforzare la coerenza sistematica dell'ordinamento, assicurando che la disciplina delle attività professionali trovi fondamento in una definizione delle figure cui essa si riferisce.

La formulazione tiene conto della distinzione tra le sezioni dell'Albo e dei differenti percorsi abilitanti, senza introdurre equiparazioni automatiche né incidere sulle attribuzioni che altre disposizioni di legge riservano a professioni differenti.

Il riconoscimento dell'identità professionale assume particolare rilievo anche in relazione all'evoluzione tecnologica e normativa, consentendo all'ordinamento di preservare la riconoscibilità della professione, pur nel mutamento delle attività concretamente esercitate.

Competenze professionali, attività tipiche, riserve ed esclusive

Art. 2, comma 1, lettera a)

Una distinzione che la riforma non può lasciare irrisolta

La definizione dell'identità professionale conduce necessariamente a una seconda questione: il riconoscimento delle competenze che da tale identità derivano.

L'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene che la riforma debba distinguere con chiarezza tre differenti ambiti:



- le competenze professionali che caratterizzano il patrimonio di conoscenze degli iscritti;
- le attività tipiche, riconducibili alla formazione e all'esercizio della professione, pur se non necessariamente riservate.
- le attività esclusive o riservate per legge, il cui esercizio è subordinato al possesso di determinati requisiti professionali.

Riconoscere una competenza non significa necessariamente istituire una riserva. Allo stesso modo, individuare un'attività come tipica non equivale ad attribuirne l'esercizio esclusivo agli iscritti. Le riserve professionali richiedono una previsione legislativa espressa, giustificata da ragioni di interesse generale e rispettosa dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

Ciò, tuttavia, non impedisce al legislatore di individuare nuove attività riservate quando la loro natura, la rilevanza degli interessi coinvolti e le garanzie offerte dal percorso abilitante lo rendano giustificato.

La proposta dell'Associazione Nazionale Commercialisti non è orientata a trasformare ogni competenza in un'esclusiva, bensì all'evitare che la riforma dell'ordinamento professionale rinunci a individuare le attività per le quali il possesso di una qualificazione specifica costituisca una garanzia per i cittadini e per le imprese.

La gestione della crisi d'impresa, le funzioni di attestazione e certificazione, il controllo dei processi economico-finanziari, gli adempimenti tributari altamente qualificati e le nuove forme di supporto alla Pubblica Amministrazione richiedono che possa compiersi un passo ulteriore insieme ad una riflessione organica sul rapporto tra competenza, abilitazione e responsabilità e la legge delega dovrebbe fornire al Governo i criteri per affrontare tale riflessione, anziché limitarsi a una generica ricognizione delle attività.

Il richiamo alla legge n. 4 del 2013

In questo contesto si colloca anche la proposta dell'Associazione Nazionale Commercialisti di eliminare, dalla disciplina ordinamentale, il riferimento espresso alla legge 14 gennaio 2013, n. 4.

La legge n. 4 del 2013 disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi e si colloca in un ambito normativo differente da quello delle professioni ordinistiche. Si tratta di modelli giuridici fondati su presupposti differenti ancorché entrambi riconosciuti dall'ordinamento italiano e la stessa legge n. 4 del 2013 esclude dal proprio ambito le attività riservate per legge agli iscritti in albi o elenchi.

L'Associazione Nazionale Commercialisti non mette in discussione la legittimità delle professioni non ordinistiche né sostiene che tutte le attività tipicamente esercitate dai Commercialisti e dagli Esperti Contabili debbano essere loro sottratte. Ritiene, invece, che la legge destinata a riformare l'ordinamento di una professione debba concentrarsi sulla



definizione delle competenze e delle responsabilità proprie dei suoi iscritti, cassando o evitando richiami che possano contribuire a generare incertezze interpretative.

Proposta emendativa - Perimetro professionale e legge n. 4 del 2013

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, lettera a), sopprimere il riferimento alle competenze attribuite dalla legge 14 gennaio 2013, n. 4.

Integrare il medesimo criterio direttivo con la seguente previsione:

“individuare e valorizzare le competenze professionali e le attività tipiche degli iscritti nelle sezioni A e B dell'Albo, distinguendole dalle attività riservate o esclusive attribuite dalla legge, anche mediante la ricognizione e il coordinamento delle disposizioni vigenti e l'individuazione, nel rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e tutela dell'interesse generale, di ulteriori attività per le quali sia giustificata una specifica riserva professionale, ferme restando le competenze attribuite dalla legge ad altre professioni regolamentate”.

Relazione illustrativa

9

L'emendamento persegue due finalità complementari.

La prima è assicurare la coerenza sistematica dell'ordinamento professionale, evitando sovrapposizioni terminologiche tra la disciplina delle professioni ordinistiche e quella delle professioni non organizzate in ordini o collegi.

La seconda è introdurre un criterio direttivo volto a distinguere le attività tipiche dalle competenze riservate, consentendo una ricognizione delle disposizioni vigenti e l'eventuale individuazione di nuove riserve professionali, purché giustificate da specifiche ragioni di interesse generale.

La proposta non determina automaticamente l'istituzione di nuove esclusive, poiché richiede che il legislatore delegato affronti espressamente il tema, nel rispetto dei principi costituzionali ed europei applicabili.

Specializzazioni professionali: qualificare senza dividere

Art. 2, comma 1, lettera p)

Una specializzazione deve aggiungere valore, non sottrarre competenze

Il tema delle specializzazioni merita un'attenzione specifica poiché riguarda direttamente il modo in cui la professione intende affrontare il proprio futuro ed esse dovrebbero puntare ad aprire nuove opportunità e non a creare nuovi confini all'interno della professione.

L'Associazione Nazionale Commercialisti non è contraria alle specializzazioni e ne riconosce il valore dell'approfondimento scientifico, dell'aggiornamento continuo e della possibilità di rendere riconoscibili competenze particolarmente qualificate.

In un contesto economico e normativo sempre più complesso, la crescita delle competenze rappresenta un'esigenza reale ed è proprio per questo che occorre interrogarsi su quale funzione debbano svolgere le specializzazioni nel nuovo ordinamento.

Se esse verranno introdotte per riconoscere nuovi temi e relativi percorsi di approfondimento e qualificazione, possono costituire uno strumento utile per il professionista e per il destinatario delle prestazioni. Se, invece, finiranno per sovrapporsi alle competenze già comprese nell'ambito delle materie di abilitazione professionale, senza attribuire un valore giuridico effettivo e senza individuare nuove funzioni, rischieranno di produrre un risultato profondamente diverso, ovvero di dividere ciò che l'ordinamento dovrebbe mantenere unito.

Un Commercialista o un Esperto Contabile hanno già conseguito il titolo professionale, superato l'esame di Stato, così come statuito dall'art. 33 co 5 della Costituzione della Repubblica italiana. Assolvere gli obblighi di formazione continua non dovrebbe lasciarsi ritrovare nella condizione di dover conseguire una nuova qualificazione soltanto per vedere riconosciuta una competenza che già appartiene alla propria professione.

In altri termini: non si può chiedere ai professionisti abilitati di specializzarsi per continuare a essere ciò che sono già naturalmente abilitati a essere, né si può creare all'interno dell'Albo una gradazione circa il valore delle competenze.

10

Il problema diventerebbe ancora più stridente quando alla specializzazione non corrisponda alcuna riserva o alcuna nuova attribuzione e alcun effetto giuridico specifico; l'introduzione delle specializzazioni paradossalmente si configurerebbe come un sistema di qualificazioni interne rischiando di generare differenze nella percezione del valore professionale degli iscritti, mentre la riforma dell'ordinamento professionale dovrebbe mirare a che non si determinino gerarchie improprie all'interno del medesimo Albo.

Con riferimento alle attività ed alle materie interessate dall'introduzione delle specializzazioni, si ritiene, pertanto, che debbano ricadere in attività ulteriori rispetto al patrimonio ordinario delle competenze professionali, per le quali il legislatore ritenga giustificato prevedere una qualificazione specifica e, nei casi consentiti, una riserva.

Proposta emendativa - Disciplina organica delle specializzazioni

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, lettera p), integrare il criterio direttivo relativo alla disciplina organica delle specializzazioni con la seguente previsione:

“assicurando che le specializzazioni costituiscano strumenti di qualificazione professionale aggiuntiva, su materie non già previste dall’ordinamento professionale e fondati su criteri oggettivi, trasparenti e uniformi, senza determinare limitazioni all'esercizio delle attività comprese nell'abilitazione professionale degli iscritti alle rispettive sezioni dell'Albo, né introdurre riserve di attività interne all'Albo o forme di gerarchizzazione tra gli iscritti.”

“Prevedere che il conseguimento della specializzazione possa attribuire riserve o esclusive professionali mediante disposizioni di rango legislativo e nel rispetto dei principi di proporzionalità e tutela dell'interesse generale, specifiche attività ulteriori per le quali sia richiesta una qualificazione specialistica”.

Relazione illustrativa

L'emendamento intende assicurare che il sistema delle specializzazioni persegua finalità di qualificazione professionale e trasparenza verso i destinatari delle prestazioni, senza incidere negativamente sull'unitarietà dell'ordinamento.

La specializzazione non può costituire condizione per l'esercizio di attività già consentite agli iscritti.

Eventuali riserve devono trovare fondamento in una previsione legislativa espressa, giustificata da specifiche ragioni di interesse generale.

La disciplina deve inoltre garantire pari dignità alle sezioni dell'Albo, nel rispetto dei differenti ambiti di competenza e dei rispettivi percorsi abilitanti.

L'obiettivo è evitare che il sistema delle specializzazioni produca una segmentazione artificiosa della professione, assicurando che ogni qualificazione aggiuntiva corrisponda a un effettivo approfondimento delle competenze e non a una duplicazione delle qualificazioni già conseguite.

RAPPRESENTANZA, PARI OPPORTUNITÀ E RICAMBIO GENERAZIONALE

La rappresentanza democratica: garantire il pluralismo nelle istituzioni ordinistiche

Art. 2, comma 1, lettera e)

La rappresentanza professionale costituisce uno degli elementi fondamentali dell'ordinamento.

Gli Ordini territoriali e il Consiglio Nazionale sono enti pubblici ai quali la legge affida funzioni istituzionali che incidono sulla vita professionale degli iscritti e sulla tutela degli interessi generali connessi all'esercizio della professione.



Per questa ragione, le regole che disciplinano la composizione e il funzionamento dei loro organi non possono essere considerate esclusivamente strumenti organizzativi poiché determinano le condizioni attraverso le quali gli iscritti partecipano alla vita delle istituzioni, concorrono alle decisioni e possono riconoscersi nella propria rappresentanza.

L'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene che la riforma debba affrontare il tema della rappresentanza delle minoranze in un sistema elettorale democratico che deve certamente consentire alla maggioranza di governare e assumere le responsabilità delle proprie decisioni. Tuttavia, l'effettività della rappresentanza non può esaurirsi nell'attribuzione di tutte le funzioni decisionali alla componente risultata vincitrice.

Il pluralismo non costituisce un ostacolo alla capacità di governo delle istituzioni; al contrario, rappresenta uno strumento di confronto, di controllo e di arricchimento delle decisioni. Questo principio assume particolare significato nelle istituzioni ordinistiche, nelle quali l'appartenenza professionale costituisce un elemento comune che precede e supera le differenti sensibilità culturali e programmatiche. Il professionista che non si riconosce nella maggioranza eletta non cessa per questo di appartenere alla comunità professionale e la sua voce non dovrebbe perdere ogni possibilità di rappresentanza istituzionale.

L'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene pertanto necessario che la legge delega preveda criteri espressi per assicurare una rappresentanza effettiva delle minoranze negli organi collegiali, attraverso meccanismi che garantiscano al contempo stabilità di governo e pluralismo.

Proposta emendativa - Rappresentanza delle minoranze

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, lettera e), integrare i principi e criteri direttivi relativi alla disciplina elettorale con la seguente previsione:

“garantire, nella composizione dei Consigli degli Ordini territoriali e del Consiglio Nazionale, un'adeguata rappresentanza delle minoranze risultanti dalle consultazioni elettorali, mediante criteri predeterminati dalla legge che assicurino il pluralismo della rappresentanza e, al contempo, la stabilità e la funzionalità degli organi elettivi, escludendo che la disciplina delle modalità di attribuzione dei seggi possa essere integralmente rimessa a fonti regolamentari degli organi interessati”.

Relazione illustrativa

L'emendamento intende rafforzare il principio di democraticità dell'ordinamento professionale, assicurando che la composizione degli organi elettivi rifletta, entro criteri legislativamente predeterminati, il pluralismo espresso dagli iscritti.



La proposta non mette in discussione il principio maggioritario né l'esigenza di garantire stabilità agli organi di governo. Mira, invece, a evitare che i sistemi elettorali possano determinare un'esclusione sostanziale delle minoranze dalla rappresentanza istituzionale.

La previsione di criteri definiti dalla legge assume particolare rilevanza in considerazione della natura pubblicistica degli Ordini e del Consiglio Nazionale, nonché della necessità di garantire uniformità e certezza delle regole elettorali.

Quote di genere come opportunità: dalla dichiarazione di principio alla rappresentanza effettiva

Art. 2, comma 1, lettera e)

La parità di genere rappresenta una questione centrale per il futuro delle istituzioni ordinistiche.

Non soltanto perché attiene al principio costituzionale di uguaglianza ma perché riguarda la qualità stessa della rappresentanza e la capacità delle istituzioni di riconoscere e valorizzare tutte le componenti della comunità professionale.

Nel corso degli ultimi decenni la presenza delle donne nella professione è cresciuta, contribuendo in misura sempre più significativa alla sua evoluzione culturale, organizzativa ed economica. Eppure, la presenza femminile negli organismi di governo non sempre rispecchia adeguatamente tale evoluzione ed è una distanza che merita attenzione.

13

Non perché la partecipazione delle donne debba essere considerata un obiettivo meramente numerico, ma perché la possibilità di concorrere effettivamente alle decisioni costituisce una componente essenziale dell'uguaglianza sostanziale. Le professioniste condividono con i colleghi uomini gli stessi obblighi, le stesse responsabilità, i medesimi percorsi abilitanti e le difficoltà che caratterizzano l'esercizio della professione. A queste si aggiungono, in molti casi, ostacoli legati alla conciliazione tra attività professionale, responsabilità familiari e percorsi di partecipazione istituzionale.

Un ordinamento moderno non dovrebbe limitarsi a riconoscere astrattamente la parità, anzi dovrebbe interrogarsi sugli strumenti necessari per renderla concretamente praticabile e non consistente soltanto nel riconoscere a tutti il diritto di partecipare ma, anche, nel creare condizioni affinché quel diritto possa essere effettivamente esercitato.

L'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene che la legge delega debba individuare direttamente criteri di equilibrio nella composizione degli organi elettivi, evitando che la scelta delle misure di riequilibrio sia rimessa integralmente alla discrezionalità regolamentare. La previsione di principi legislativi uniformi consentirebbe di garantire certezza delle regole e omogeneità di tutela nell'intero sistema ordinistico.

Proposta emendativa - Equilibrio di genere negli organi elettivi

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, lettera e), integrare i principi e criteri direttivi relativi alla composizione degli organi elettivi con la seguente previsione:

“garantire l'equilibrio di genere nella composizione dei Consigli degli Ordini territoriali e del Consiglio Nazionale, prevedendo che nessuno dei due generi possa essere rappresentato in misura inferiore ai due quinti dei componenti elettivi, secondo criteri uniformi, predeterminati dalla legge e attuati mediante meccanismi elettorali idonei ad assicurarne l'effettività, nel rispetto della libertà e della segretezza del voto”.

“Prevedere altresì disposizioni di coordinamento per l'applicazione del principio agli organi collegiali di ridotte dimensioni, assicurando criteri di arrotondamento coerenti con la finalità di riequilibrio”.

“Le misure di equilibrio di genere costituiscono principi direttivi della disciplina elettorale e non possono essere derogate o ridimensionate mediante regolamenti adottati dagli organi ordinistici”.

14

Relazione illustrativa

L'emendamento mira a tradurre il principio di equilibrio di genere in un criterio direttivo preciso e verificabile. La previsione di una soglia minima di rappresentanza pari ai due quinti dei componenti elettivi intende favorire una partecipazione equilibrata alla composizione degli organi di governo della professione.

La proposta si colloca nell'ambito dei principi di uguaglianza sostanziale e di promozione delle pari opportunità, richiedendo che la disciplina attuativa individui strumenti elettorali coerenti con tali finalità. L'intervento mira inoltre a evitare che l'effettività delle misure di riequilibrio possa dipendere da scelte regolamentari differenti tra i singoli Ordini, assicurando uniformità dei principi applicabili.

I Comitati Pari Opportunità: riconoscere per legge ciò che deve avere dignità istituzionale

Nuova Introduzione Art. 2, comma 1, dopo ultima lettera

Il riconoscimento dei Comitati Pari Opportunità rappresenta una delle questioni sulle quali l'Associazione Nazionale Commercialisti richiama l'attenzione di codesta onorevole Commissione Giustizia del Senato.



Nel percorso di riforma è stata avanzata una proposta volta a introdurre nell'ordinamento una disciplina organica dei Comitati Pari Opportunità, assicurandone adeguato riconoscimento normativo, autonomia funzionale e organizzativa e attribuzioni specifiche in materia di pari opportunità e contrasto alle discriminazioni.

La proposta non ha trovato accoglimento durante l'esame presso la Camera dei Deputati e riteniamo ancora, tuttavia, che la questione meriti una nuova valutazione.

Le pari opportunità non possono essere considerate una materia accessoria rispetto all'organizzazione degli Ordini. Esse riguardano il concreto esercizio della professione, l'accesso alle cariche istituzionali, le condizioni di partecipazione, la prevenzione delle discriminazioni e la possibilità per ogni iscritto di sviluppare il proprio percorso professionale senza ostacoli ingiustificati.

I Comitati Pari Opportunità possono svolgere una funzione particolarmente importante proprio perché operano all'interno della comunità professionale e ne conoscono le dinamiche. Possono contribuire a individuare situazioni di disparità, promuovere iniziative, formulare proposte e favorire una maggiore consapevolezza delle difficoltà che incontrano le diverse componenti della categoria.

Tuttavia, affinché tale funzione sia realmente efficace, occorre che essa trovi un riconoscimento adeguato nell'ordinamento e non è bastevole istituire un organismo per affermare che le pari opportunità sono tutelate. Occorre attribuirgli una funzione riconoscibile, strumenti adeguati e condizioni di autonomia che gli consentano di esercitarla.

15

Un Comitato chiamato a promuovere le pari opportunità deve poter svolgere il proprio compito anche quando le questioni affrontate riguardano decisioni, comportamenti o prassi delle stesse istituzioni presso le quali opera.

La sua funzione non può pertanto dipendere esclusivamente dalla disponibilità dell'organo amministrativo ad ascoltarne le osservazioni. Il riconoscimento normativo costituisce una garanzia di stabilità e di indipendenza funzionale.

Ciò non significa attribuire ai Comitati poteri sostitutivi rispetto agli organi di governo o alle autorità competenti ma riconoscere loro un ruolo istituzionale definito, capace di contribuire alla prevenzione delle discriminazioni e alla promozione di condizioni di effettiva uguaglianza.

La disciplina dei Comitati dovrebbe inoltre superare una concezione esclusivamente formale delle pari opportunità. Le situazioni di disparità possono manifestarsi in forme differenti: difficoltà di accesso alla rappresentanza, ostacoli connessi alla maternità o alla genitorialità, discriminazioni dirette o indirette, comportamenti lesivi della dignità personale e professionale. L'ordinamento dovrebbe prevedere strumenti di ascolto, promozione e proposta capaci di intercettare tali situazioni e favorire risposte adeguate.



Una particolare attenzione merita la tutela delle professioniste che incontrano difficoltà nel conciliare le responsabilità familiari con la continuità dell'attività lavorativa e con la partecipazione alla vita istituzionale. La maternità e le responsabilità di cura non dovrebbero tradursi in un arretramento delle opportunità professionali. Allo stesso modo, le situazioni di discriminazione, molestia o comportamento lesivo della dignità richiedono strumenti di prevenzione e di orientamento, nel rispetto delle competenze degli organi disciplinari e delle autorità previste dalla legge e il riconoscimento legislativo dei Comitati Pari Opportunità rappresenterebbe un passaggio concreto in questa direzione.

Proposta emendativa - Disciplina organica dei Comitati Pari Opportunità

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, aggiungere, dopo l'ultima lettera, la seguente:

“prevedere, nell'ambito dell'ordinamento della professione di Dottore Commercialista e di Esperto Contabile, una disciplina organica dei Comitati Pari Opportunità presso gli Ordini territoriali e, in loro rappresentanza, presso il Consiglio Nazionale, assicurandone il riconoscimento normativo, l'autonomia funzionale e organizzativa e l'esercizio di funzioni di promozione, osservazione, monitoraggio e proposta in materia di pari opportunità e contrasto alle discriminazioni.

16

La disciplina dovrà altresì:

- a) garantire modalità di costituzione e funzionamento dei Comitati fondate su principi di rappresentatività, autonomia e trasparenza;
- b) riconoscere ai Comitati la facoltà di formulare osservazioni e proposte agli organi istituzionali competenti sulle questioni attinenti alle pari opportunità, alla conciliazione tra vita professionale e responsabilità familiari e alla prevenzione delle discriminazioni;
- c) prevedere strumenti di ascolto, orientamento e segnalazione delle situazioni di possibile discriminazione o di comportamenti lesivi della dignità professionale, nel rispetto della riservatezza delle persone interessate e delle competenze attribuite dalla legge agli organi disciplinari e alle altre autorità competenti;
- d) assicurare forme di coordinamento tra i Comitati territoriali e un organismo di riferimento a livello nazionale, al fine di favorire uniformità di indirizzo, condivisione delle esperienze e promozione di iniziative comuni;
- e) garantire che l'esercizio delle funzioni dei Comitati non sia subordinato a forme di autorizzazione preventiva degli organi amministrativi, ferme restando le competenze istituzionali e le responsabilità degli Ordini professionali;

f) prevedere adeguate forme di supporto organizzativo per l'esercizio delle funzioni attribuite ai Comitati, secondo criteri di proporzionalità e sostenibilità”.

Relazione illustrativa

L'emendamento intende introdurre nella legge delega uno specifico criterio direttivo per il riconoscimento e la disciplina organica dei Comitati Pari Opportunità. La proposta muove dalla necessità di assicurare a tali organismi una collocazione normativa stabile e funzioni chiaramente individuate, superando una disciplina affidata prevalentemente a fonti regolamentari. L'autonomia funzionale e organizzativa costituisce un presupposto essenziale affinché i Comitati possano svolgere efficacemente attività di promozione, osservazione e proposta, anche in relazione a questioni riguardanti il funzionamento delle istituzioni ordinistiche.

La disciplina proposta non attribuisce ai Comitati competenze disciplinari o poteri sostitutivi rispetto agli organi istituzionali, ma ne valorizza il ruolo di prevenzione, sensibilizzazione e supporto.

Particolare rilievo assume la previsione di strumenti dedicati alla conciliazione tra vita professionale e responsabilità familiari, nonché alla prevenzione delle discriminazioni e dei comportamenti lesivi della dignità personale e professionale.

Il coordinamento nazionale consentirebbe inoltre di promuovere una maggiore uniformità di tutela e di valorizzare le esperienze maturate nei diversi territori.

L'intervento risponde all'esigenza di rendere le pari opportunità una componente strutturale dell'ordinamento professionale, coerentemente con i principi costituzionali di uguaglianza e con le finalità di promozione della partecipazione alla vita istituzionale.

17

Le nuove generazioni: garantire la partecipazione di chi vivrà più a lungo le nuove regole della riforma

Art. 2, comma 1, lettera e)

È una questione di visione sul futuro, non soltanto di ricambio generazionale. Una riforma ordinamentale destinata a disciplinare la professione nei prossimi decenni non può che interrogarsi sul ruolo che le nuove generazioni potranno assumere all'interno delle istituzioni l'attenzione sull'attrattività della professione, nonché alla sua capacità di rinnovarsi e alla possibilità di costruire un rapporto di continuità tra l'esperienza maturata e le nuove competenze.

I giovani professionisti si affacciano oggi a un mercato profondamente diverso da quello conosciuto dalle generazioni precedenti e devono confrontarsi con trasformazioni tecnologiche rapide, investimenti formativi continui, difficoltà di avviamento dell'attività e nuove esigenze organizzative. Allo stesso tempo, portano nella professione competenze, sensibilità e capacità di innovazione che costituiscono una risorsa per l'intera categoria.



Non sarebbe coerente immaginare una riforma rivolta al futuro senza assicurare a queste generazioni la possibilità di concorrere alle decisioni che quel futuro contribuiranno a determinare. I giovani non sono soltanto i destinatari delle regole che stiamo scrivendo. Devono poter essere anche protagonisti delle istituzioni chiamate ad applicarle.

L'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene che la riduzione dei requisiti di anzianità per l'accesso alle cariche elettive rappresenti un intervento utile, seppur non necessariamente sufficiente.

Ridurre un requisito formale può ampliare la platea dei candidabili ma da solo non garantisce che la partecipazione dei professionisti più giovani trovi un'effettiva espressione nella composizione degli organi. Occorre pertanto stabilire strumenti che favoriscano un equilibrio generazionale reale, nel rispetto delle caratteristiche demografiche degli iscritti e della funzionalità degli organi.

Proposta emendativa - Equilibrio generazionale e accesso alle cariche elettive

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, lettera e), integrare i principi e criteri direttivi relativi all'accesso alle cariche elettive e all'equilibrio generazionale con la seguente previsione:

“favorire l'accesso delle nuove generazioni agli organi di governo della professione, prevedendo che i requisiti di anzianità di iscrizione per l'elettorato passivo siano determinati direttamente dalla disciplina legislativa, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, senza possibilità di introdurre requisiti più restrittivi mediante fonti regolamentari degli organi ordinistici.

Al fine di valorizzare l'equilibrio generazionale, qualora, alla data di indizione delle elezioni, gli iscritti all'Albo che non abbiano compiuto il trentaseiesimo anno di età rappresentino almeno il quindici per cento del totale degli iscritti, prevedere che a tale fascia generazionale sia riservata una quota non inferiore a un quinto dei componenti elettivi, secondo modalità definite dalla legge e compatibili con la composizione numerica degli organi.

Le disposizioni relative all'equilibrio generazionale sono coordinate con quelle previste in materia di equilibrio di genere, assicurando che le rispettive finalità siano perseguite congiuntamente e non considerate alternative”.

Relazione illustrativa

L'emendamento intende favorire la partecipazione delle nuove generazioni alla vita istituzionale della professione, attraverso criteri legislativi che incidano sia sull'accesso alle candidature sia sull'effettiva composizione degli organi.

La proposta riprende l'impostazione già formulata da ANC nel corso dell'esame presso la Camera, prevedendo una soglia demografica minima per l'applicazione della quota generazionale.

Tale previsione mira a collegare gli strumenti di riequilibrio alla composizione effettiva della comunità professionale, evitando automatismi non coerenti con la presenza numerica degli iscritti più giovani. Il coordinamento con le misure di equilibrio di genere è finalizzato a garantire che i due obiettivi concorrano alla formazione di una rappresentanza più inclusiva.

L'intervento non intende contrapporre le generazioni né svalutare l'esperienza professionale maturata nel tempo. Mira, al contrario, a favorire la collaborazione tra differenti generazioni e a rendere le istituzioni ordinistiche maggiormente rappresentative dell'evoluzione della professione.

AUTONOMIA TERRITORIALE, GOVERNANCE E RESPONSABILITÀ ISTITUZIONALE

19

Gli Ordini territoriali: la prossimità come valore istituzionale da preservare

Art. 2, comma 1, lettera g)

La riforma dell'ordinamento professionale offre l'opportunità di ripensare l'organizzazione degli Ordini territoriali, adeguandone il funzionamento alle esigenze di efficienza, sostenibilità e modernizzazione. Riteniamo, tuttavia, che il perseguimento dell'efficienza organizzativa non possa prescindere dalla salvaguardia della funzione istituzionale che gli Ordini svolgono nei territori.

L'Ordine territoriale non rappresenta soltanto un'articolazione amministrativa dell'ordinamento professionale. È il luogo nel quale il professionista incontra concretamente la propria istituzione. È il riferimento per l'accesso alla professione, per la formazione, per la partecipazione alla vita ordinistica e per il rapporto con le istituzioni locali ed è, soprattutto, un presidio di prossimità.

Questa funzione assume particolare rilievo in un Paese caratterizzato da profonde differenze territoriali, economiche e sociali.



Le esigenze di un professionista che opera in una grande area metropolitana non coincidono necessariamente con quelle di chi esercita in una provincia meno popolosa, in un territorio economicamente fragile o in un contesto caratterizzato da maggiori difficoltà di collegamento ma entrambi devono poter contare su istituzioni ordinistiche accessibili, riconoscibili e capaci di rappresentarne le esigenze.

L'efficienza di un'istituzione non può essere misurata soltanto attraverso la sua dimensione. Deve essere valutata anche attraverso la capacità di essere presente, accessibile e utile alla comunità che rappresenta.

ANC ritiene pertanto che la revisione delle classi dimensionali degli Ordini non debba tradursi in un potere generalizzato di accorpamento o soppressione delle strutture territoriali. La razionalizzazione organizzativa può certamente riguardare la distribuzione delle funzioni, la digitalizzazione dei servizi, la cooperazione amministrativa e la condivisione delle risorse.

Non dovrebbe, tuttavia, determinare un arretramento della presenza istituzionale e la proposta di garantire un Ordine territoriale in ogni capoluogo di provincia risponde a questa esigenza. Non si tratta di difendere strutture esistenti per il solo fatto che esistono. Si tratta di preservare una rete di rappresentanza professionale che costituisce parte integrante dell'ordinamento.

Proposta emendativa — Salvaguardia degli Ordini territoriali

Testo normativo proposto

20

All'articolo 2, comma 1, lettera g), integrare il criterio direttivo relativo alla revisione delle classi dimensionali degli Ordini territoriali con la seguente previsione:

“fermo restando il mantenimento dell'autonomia istituzionale, organizzativa e territoriale degli Ordini, assicurando che la revisione delle classi dimensionali non determini accorpamenti, soppressioni o modificazioni delle circoscrizioni territoriali finalizzate alla riduzione dei presìdi ordinistici.

Garantire in ogni caso la presenza e la piena operatività di almeno un Ordine territoriale in ciascun capoluogo di provincia, salvaguardando la continuità della rappresentanza professionale e la prossimità delle istituzioni agli iscritti.

Prevedere forme di cooperazione e condivisione dei servizi amministrativi tra Ordini territoriali, nel rispetto della loro autonomia e senza che tali strumenti possano comportare la soppressione o l'accorpamento degli enti”.

Relazione illustrativa

L'emendamento intende assicurare che la revisione delle classi dimensionali degli Ordini territoriali persegua finalità di efficienza organizzativa senza incidere negativamente sulla distribuzione territoriale della rappresentanza professionale. La salvaguardia di almeno un Ordine in ciascun capoluogo di provincia risponde all'esigenza di preservare la prossimità istituzionale e l'accessibilità dei servizi ordinistici.

La proposta distingue la razionalizzazione delle funzioni amministrative dalla riduzione dei presidi territoriali, consentendo forme di cooperazione e condivisione dei servizi senza compromettere l'autonomia degli enti e l'intervento mira a garantire continuità istituzionale, partecipazione degli iscritti ed equilibrio territoriale nell'organizzazione della professione.

Il rapporto tra Consiglio Nazionale e Ordini territoriali: autonomia, equilibrio e responsabilità

Un sistema istituzionale deve riconoscere tutte le sue componenti.

Nuova introduzione all'Art. 2, comma 1

Il Consiglio Nazionale esercita funzioni essenziali per l'unitarietà dell'ordinamento professionale. Il suo ruolo di rappresentanza istituzionale, indirizzo e coordinamento costituisce un elemento fondamentale dell'organizzazione della categoria. Tuttavia, il riconoscimento di tale funzione non dovrebbe condurre a un progressivo accentramento delle decisioni che incidono direttamente sull'autonomia degli Ordini territoriali.

Il sistema ordinistico si fonda su una pluralità di istituzioni, ciascuna delle quali è chiamata a esercitare le competenze attribuite dalla legge. Gli Ordini territoriali non sono semplici strutture esecutive delle determinazioni nazionali. Sono enti pubblici dotati di proprie responsabilità, organi elettivi e funzioni istituzionali. La loro autonomia costituisce una componente dell'assetto ordinamentale.

L'unità della professione richiede regole chiare, attribuzioni definite e strumenti di raccordo capaci di assicurare il perseguimento degli interessi comuni.

Un ordinamento equilibrato deve saper distinguere il coordinamento dall'ingerenza, l'indirizzo dalla sostituzione e la funzione regolamentare dalla possibilità di introdurre vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge. Questo principio assume particolare importanza quando le determinazioni degli organi nazionali incidono sull'organizzazione interna degli Ordini, sulle modalità di esercizio dei diritti degli iscritti o sulle risorse economiche amministrate dalle istituzioni territoriali.



ANC ritiene necessario che la legge delega individui espressamente i principi destinati a regolare tali rapporti.

Proposta emendativa - Autonomia istituzionale degli Ordini territoriali

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, aggiungere un criterio direttivo volto a:

“definire e coordinare le attribuzioni del Consiglio Nazionale e degli Ordini territoriali, nel rispetto dell'autonomia istituzionale, organizzativa, amministrativa e finanziaria di questi ultimi, assicurando che le funzioni di indirizzo e coordinamento del Consiglio Nazionale siano esercitate nei limiti stabiliti dalla legge.

Prevedere che gli atti regolamentari del Consiglio Nazionale non possano introdurre obblighi, limitazioni o vincoli organizzativi ulteriori rispetto a quelli previsti dalle disposizioni legislative, né incidere sulle attribuzioni riservate agli Ordini territoriali, salvo espressa previsione normativa.

Garantire adeguate forme di consultazione e partecipazione degli Ordini territoriali nell'elaborazione degli atti di carattere generale destinati a incidere direttamente sulla loro organizzazione e sul funzionamento delle rispettive istituzioni”.

22

Relazione illustrativa

L'emendamento mira a rafforzare la chiarezza dei rapporti istituzionali tra il Consiglio Nazionale e gli Ordini territoriali.

La proposta riconosce la necessità di assicurare unitarietà e coordinamento al sistema ordinistico, individuando al contempo garanzie per l'esercizio delle attribuzioni proprie degli enti territoriali.

L'intervento intende prevenire sovrapposizioni di competenze e assicurare che eventuali limitazioni dell'autonomia degli Ordini trovino fondamento in disposizioni legislative espresse.

La previsione di strumenti di consultazione favorisce inoltre la partecipazione delle istituzioni territoriali alla formazione delle decisioni di interesse generale.

L'Assemblea dei Presidenti: dalla consultazione alla partecipazione alle scelte fondamentali

Nuova introduzione all'Art. 2, comma 1

Tra gli aspetti che ANC considera particolarmente rilevanti vi è il ruolo dell'Assemblea dei Presidenti degli Ordini territoriali. L'Assemblea costituisce un luogo naturale di confronto tra le diverse realtà professionali del Paese.

In essa trovano espressione le esigenze degli Ordini di maggiori dimensioni, ma anche quelle delle realtà territoriali più piccole, nelle quali il rapporto diretto tra istituzioni e iscritti assume spesso una particolare intensità. I Presidenti degli Ordini conoscono quotidianamente le difficoltà dei professionisti. Sono chiamati a confrontarsi con i problemi organizzativi, con le esigenze formative, con le aspettative degli iscritti e con le relazioni istituzionali dei rispettivi territori. Tuttavia, la partecipazione dell'Assemblea alle scelte fondamentali del sistema ordinistico non trova un riconoscimento adeguato rispetto alla rilevanza delle funzioni che essa potrebbe esercitare.

ANC ritiene che la riforma debba superare una concezione dell'Assemblea limitata alla consultazione o al confronto privo di effetti sulle decisioni e costruire un sistema nel quale la rappresentanza territoriale possa concorrere, secondo attribuzioni definite dalla legge, alle decisioni di maggiore rilevanza per la categoria.

Il coinvolgimento dell'Assemblea appare particolarmente importante nelle scelte di programmazione economico-finanziaria e nella determinazione degli indirizzi generali che incidono sull'utilizzo delle risorse della categoria.

Proposta emendativa -Riconoscimento normativo dell'Assemblea dei Presidenti

23

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, aggiungere un criterio direttivo volto a:

“prevedere una disciplina organica dell'Assemblea dei Presidenti degli Ordini territoriali, riconoscendone il ruolo istituzionale quale sede di rappresentanza, raccordo e partecipazione degli Ordini alle scelte di interesse generale della professione.

Attribuire all'Assemblea funzioni consultive e propositive sulle questioni di maggiore rilevanza ordinamentale, organizzativa ed economico-finanziaria, prevedendo forme di partecipazione obbligatoria ai procedimenti di approvazione degli atti fondamentali di programmazione del Consiglio Nazionale.

Disciplinare le modalità di convocazione, partecipazione e deliberazione dell'Assemblea, assicurando trasparenza dei lavori, verbalizzazione delle decisioni e criteri di rappresentanza coerenti con la natura istituzionale degli Ordini territoriali”.

Relazione illustrativa

L'emendamento intende attribuire un riconoscimento normativo espresso all'Assemblea dei Presidenti degli Ordini territoriali. La proposta mira a valorizzare il ruolo degli Ordini quali componenti essenziali del sistema ordinistico, favorendo la partecipazione delle rappresentanze territoriali alle scelte fondamentali della professione.

La disciplina legislativa dell'Assemblea consentirebbe di definirne attribuzioni, modalità di funzionamento e rapporti con il Consiglio Nazionale, assicurando maggiore certezza istituzionale. L'intervento non è finalizzato a sovrapporre le competenze degli organi, ma a individuare strumenti di raccordo e partecipazione coerenti con l'autonomia degli enti territoriali e con l'unitarietà dell'ordinamento.

Il bilancio del Consiglio Nazionale: trasparenza e partecipazione

Le risorse della categoria e il diritto alla conoscenza delle scelte

Nuova introduzione all'Art. 2, comma 1

La gestione delle risorse economiche delle istituzioni ordinistiche costituisce un tema di particolare rilevanza. Le risorse amministrate dal Consiglio Nazionale derivano, in misura significativa, dai contributi versati dagli iscritti attraverso il sistema ordinistico territoriale.

Si tratta di risorse destinate al funzionamento dell'istituzione nazionale e allo svolgimento delle funzioni che l'ordinamento le attribuisce e la loro gestione deve pertanto rispondere a principi di legalità, economicità, trasparenza e responsabilità.

ANC ritiene tuttavia che il tema non possa essere esaurito attraverso la previsione di obblighi di pubblicazione o di rendicontazione.

La trasparenza consente di conoscere le decisioni e la partecipazione consente di concorrere alla loro formazione; sono essi principi complementari. Negli Ordini territoriali, gli iscritti partecipano all'approvazione dei documenti contabili secondo le modalità previste dall'ordinamento. A livello nazionale, invece, l'approvazione del bilancio rimane concentrata nell'organo che lo redige e che è chiamato ad amministrare le risorse.

Le garanzie di trasparenza e partecipazione non si introducono perché si diffida di chi amministra. Si introducono perché devono valere per chiunque sia chiamato ad amministrare.

ANC ritiene che l'Assemblea dei Presidenti degli Ordini territoriali debba essere coinvolta non soltanto nell'esame, ma anche nell'approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo del Consiglio Nazionale. La proposta risponde all'esigenza di costruire un sistema di responsabilità condivisa, nel quale le scelte di programmazione economica e la verifica dei risultati siano sottoposte a un confronto istituzionale effettivo. Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere riservata agli impegni di spesa di maggiore rilevanza, alle variazioni significative



dei documenti previsionali e alle decisioni che incidono sull'entità dei contributi richiesti agli Ordini territoriali.

Proposta emendativa - Approvazione dei bilanci e partecipazione alle decisioni economico-finanziarie

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, aggiungere un criterio direttivo volto a:

“prevedere che il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili siano sottoposti all'esame e all'approvazione dell'Assemblea dei Presidenti degli Ordini territoriali, secondo modalità e termini stabiliti dalla legge.

Prevedere che l'Assemblea sia preventivamente informata e chiamata a esprimersi sulle scelte di programmazione economico-finanziaria di particolare rilevanza, sulle variazioni sostanziali degli stanziamenti di bilancio e sugli impegni di spesa pluriennali che superino soglie predeterminate.

Assicurare la preventiva messa a disposizione degli Ordini territoriali della documentazione contabile completa, comprensiva delle relazioni illustrative, dei prospetti economici, finanziari e patrimoniali, delle relazioni degli organi di controllo e delle informazioni necessarie a consentire una valutazione consapevole.

Disciplinare le modalità di approvazione dei documenti contabili, i quorum deliberativi e le procedure da adottare in caso di mancata approvazione, garantendo la continuità amministrativa e finanziaria dell'ente”.

Relazione illustrativa

L'emendamento intende rafforzare il sistema di responsabilità economico-finanziaria del Consiglio Nazionale attraverso il coinvolgimento dell'Assemblea dei Presidenti degli Ordini territoriali.

La proposta muove dalla considerazione che le risorse amministrate dall'istituzione nazionale provengono dal sistema ordinistico e che, pertanto, la rappresentanza territoriale debba poter partecipare alle principali decisioni relative alla loro programmazione e utilizzazione.

Il coinvolgimento dell'Assemblea nell'approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo introduce un meccanismo di partecipazione istituzionale

distinto dalle funzioni di amministrazione e controllo già attribuite agli organi competenti.

La previsione di obblighi di informazione preventiva e di accessibilità alla documentazione contabile è finalizzata ad assicurare che la partecipazione avvenga sulla base di elementi completi e verificabili.

La disciplina delle procedure in caso di mancata approvazione risponde all'esigenza di evitare situazioni di paralisi amministrativa e di garantire la continuità delle funzioni istituzionali.

Le incompatibilità dei componenti del Consiglio Nazionale: indipendenza della rappresentanza e prevenzione dei conflitti di interesse

Nuova introduzione all'Art. 2, comma 1

L'indipendenza delle istituzioni ordinistiche costituisce una garanzia fondamentale per l'intera comunità professionale. Il Consiglio Nazionale è chiamato a rappresentare la categoria nei rapporti con le istituzioni pubbliche e a esercitare le proprie attribuzioni nell'interesse generale della professione. Tale funzione richiede autonomia di giudizio e indipendenza rispetto a interessi esterni che possano interferire con l'esercizio del mandato.

26

La contemporanea titolarità di incarichi di amministrazione, direzione o controllo presso enti pubblici, società a partecipazione pubblica o organismi ai quali si accede mediante designazione politica o istituzionale può determinare situazioni di potenziale conflitto di interessi.

Non si tratta di presumere comportamenti impropri da parte dei professionisti chiamati a ricoprire tali incarichi ma di riconoscere che alcune situazioni di sovrapposizione possono porre problemi oggettivi di indipendenza, anche indipendentemente dalla condotta personale.

L'indipendenza della rappresentanza professionale non deve soltanto essere esercitata. Deve essere garantita da regole capaci di prevenire situazioni nelle quali essa possa risultare compromessa.

ANC ritiene quindi necessario prevedere una disciplina legislativa espressa delle incompatibilità riferite ai componenti del Consiglio Nazionale, compreso il Presidente.

Proposta emendativa - Incompatibilità degli incarichi istituzionali nazionali

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, aggiungere il seguente principio e criterio direttivo:

“prevedere, nell'ambito della disciplina dell'ordinamento professionale, l'incompatibilità tra la carica di componente del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, compresa quella di Presidente, e il contemporaneo svolgimento di incarichi di amministrazione, direzione o controllo presso enti pubblici e società a partecipazione pubblica, nonché di incarichi conferiti per designazione o nomina ministeriale o parlamentare.

Assicurare che le ipotesi di incompatibilità siano individuate in modo tassativo dalla legge, prevedendo obblighi di dichiarazione, modalità di accertamento e termini per l'esercizio dell'eventuale opzione tra incarichi incompatibili, nel rispetto del contraddittorio e delle garanzie procedurali.

La disciplina è finalizzata a garantire l'indipendenza, l'autonomia e l'imparzialità dell'organo nazionale di rappresentanza istituzionale della professione”.

Relazione illustrativa

L'emendamento intende rafforzare le garanzie di indipendenza del Consiglio Nazionale, introducendo una disciplina espressa delle incompatibilità tra le cariche ordinistiche nazionali e determinati incarichi esterni. La proposta mira a prevenire situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, che possano incidere sull'autonomia e sull'imparzialità dell'organo di rappresentanza della professione. L'intervento risponde all'esigenza di rafforzare la credibilità istituzionale del Consiglio Nazionale e la fiducia degli iscritti nella sua indipendenza.

27

Entrata in vigore della nuova disciplina elettorale del Consiglio Nazionale: salvaguardia della consiliatura successiva e certezza delle regole

La disciplina della decorrenza delle nuove disposizioni elettorali del Consiglio Nazionale rappresenta una questione di particolare rilievo istituzionale. L'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene necessario sottoporla, pertanto, nuovamente all'attenzione del Senato. Il testo della legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 settembre 2025 conteneva una specifica clausola di salvaguardia, volta a differire l'applicazione della nuova disciplina elettorale alla consiliatura successiva.

Tale previsione rispondeva a un'esigenza precisa: evitare che modifiche alle regole di accesso e di permanenza nelle cariche potessero incidere su una competizione elettorale già collocata all'interno di un quadro normativo conosciuto e consolidato.

Nel successivo percorso parlamentare, la clausola è stata modificata, con la soppressione del differimento alla consiliatura successiva.

L'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene necessario il ripristino di questa garanzia.

La questione non riguarda la legittimità delle nuove disposizioni, né la facoltà del legislatore di modificare i requisiti di eleggibilità, rieleggibilità e accesso alle cariche ma il momento dal quale tali disposizioni devono trovare applicazione.

L'applicazione immediata di tali modifiche rischia di alterare le condizioni giuridiche sulle quali i professionisti hanno fondato le proprie scelte di partecipazione alla vita istituzionale.

Non è necessario che una modifica favorisca o penalizzi concretamente qualcuno perché si ponga una questione di garanzia ma è sufficiente che le nuove regole intervengano in un momento nel quale possono incidere su una competizione già prevedibile, anziché essere destinate a disciplinare in modo generale le consultazioni future.

L'Associazione Nazionale Commercialisti ritiene che il legislatore debba sottrarre le regole elettorali a ogni possibile condizionamento derivante dalla contingenza. Le buone regole non si scrivono guardando a chi potrebbe beneficiarne o subirne gli effetti. Si scrivono affinché valgano, con la stessa imparzialità, per chiunque sarà chiamato ad applicarle.

La previsione di una decorrenza differita non costituisce una proroga dei mandati, né comporta il rinvio delle consultazioni elettorali. Al contrario, essa consente il regolare svolgimento delle elezioni secondo la disciplina vigente, assicurando che le innovazioni introdotte dalla riforma operino a partire dal successivo ciclo elettorale. In tal modo vengono preservate sia la continuità istituzionale sia la certezza delle regole, senza ostacolare l'entrata in vigore delle altre disposizioni della riforma.

Proposta emendativa - Entrata in vigore della disciplina elettorale del CN

Ripristino e integrazione all'Art. 2, comma 1, lettera s)

Testo normativo proposto

All'articolo 2, comma 1, del disegno di legge, inserire il seguente principio e criterio direttivo:

“Prevedere che le nuove disposizioni relative al sistema elettorale del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, comprese quelle concernenti i requisiti di eleggibilità e rieleggibilità, l'accesso alle cariche, il computo dei mandati e le modalità di elezione, trovino applicazione esclusivamente a decorrere dalle elezioni successive alla scadenza della consiliatura in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo delegato.

Assicurare che il rinnovo del Consiglio Nazionale relativo alla consiliatura immediatamente successiva a quella che decorre dalle elezioni successive alla scadenza della consiliatura in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo delegato, si svolga secondo le



disposizioni elettorali previgenti, senza proroghe o differimenti della scadenza naturale del mandato.

Escludere l'applicazione anticipata o retroattiva delle nuove disposizioni elettorali, garantendo la certezza dei requisiti di accesso alle cariche e la predeterminazione delle regole applicabili alle consultazioni”.

Relazione illustrativa

L'emendamento è finalizzato a ripristinare il principio di applicazione differita della nuova disciplina elettorale del Consiglio Nazionale, già contemplato nel testo originario della legge delega approvato dal Governo in data 11 settembre 2025.

La proposta distingue l'entrata in vigore della riforma ordinamentale dalla decorrenza delle disposizioni destinate a modificare il sistema elettorale dell'organo nazionale.

L'intervento mira a garantire che le nuove regole trovino applicazione esclusivamente a decorrere dalle elezioni successive alla scadenza della consiliatura in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo delegato, evitando che le modificazioni normative sopravvenute incidano sulla competizione per il rinnovo immediatamente successivo.

La previsione non comporta alcuna proroga degli organi in carica, né determina uno slittamento delle consultazioni elettorali.

Essa preserva il regolare svolgimento delle elezioni secondo la disciplina previgente, differendo esclusivamente l'efficacia delle innovazioni introdotte dalla riforma.

La proposta risponde ai principi di certezza del diritto, tutela dell'affidamento, ragionevolezza e predeterminazione delle regole elettorali.

La sua finalità è assicurare che la disciplina dell'accesso alle cariche istituzionali sia generale, conoscibile e indipendente dalle situazioni contingenti.

Il differimento dell'applicazione delle nuove regole elettorali non rappresenta una tutela delle persone attualmente investite di responsabilità istituzionali, ma una garanzia dell'imparzialità delle regole destinate a disciplinare il futuro della rappresentanza professionale.

* * *