

# Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Commissioni Riunite Finanze e Attività  
Produttive – Camera dei Deputati

Prof. Umberto Filotto  
Segretario Generale ASSOFIN

**Roma, 19 giugno 2015**



## AGENDA

1. Assofin ed il settore del credito alle famiglie
2. Il credito alle famiglie, i dati di mercato
3. Il contributo all'economia del credito alle famiglie
4. Le polizze abbinare ai finanziamenti e la loro funzione
5. La disciplina delle polizze obbligatorie
6. Le iniziative di autoregolamentazione
7. L'articolo 25 del DDL «Concorrenza»

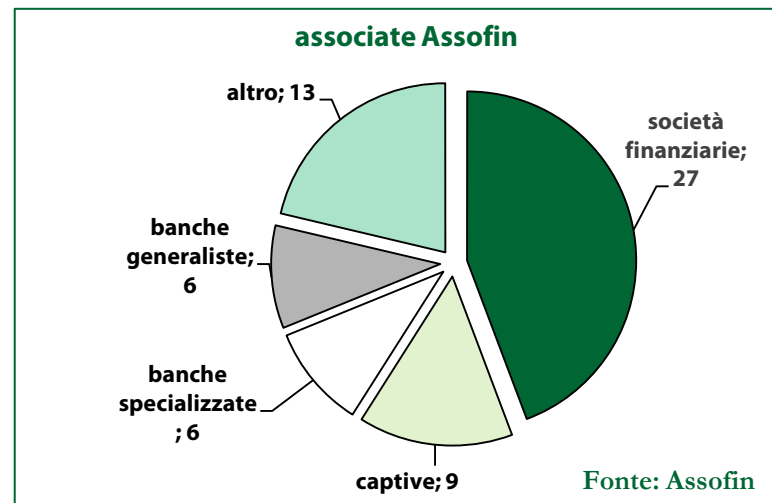


## LE ASSOCIATE ASSOFIN

**ASSOFIN** è l'associazione che riunisce i principali operatori, bancari e finanziari, che operano nei comparti del credito al consumo e del finanziamento immobiliare. **Le associate sono attualmente 61.**

I principali protagonisti del mercato del credito alle famiglie dal lato dell'offerta sono le **società finanziarie** (per la quasi totalità controllate da banche) e le **banche**, tra le quali si può distinguere tra banche «**generaliste**» (che offrono il credito insieme ad una vasta gamma di servizi di finanziamento, investimento e pagamento) e «**specializzate**» (le quali, pur dotate dello statuto di banca offrono solo servizi di finanziamento alle famiglie). Le società **captives**, operatori finanziari di proprietà dei costruttori automobilistici, attivi nel finanziamento a sostegno delle vendite della marca, sono costituite sia nella forma giuridica di banca, sia in quella di società finanziaria.

Inoltre fanno parte della compagine associativa, come soci corrispondenti, alcune compagnie assicurative e altre società che non svolgono l'attività di erogazione di finanziamenti, ma che operano in settori affini a quello del credito alle famiglie.



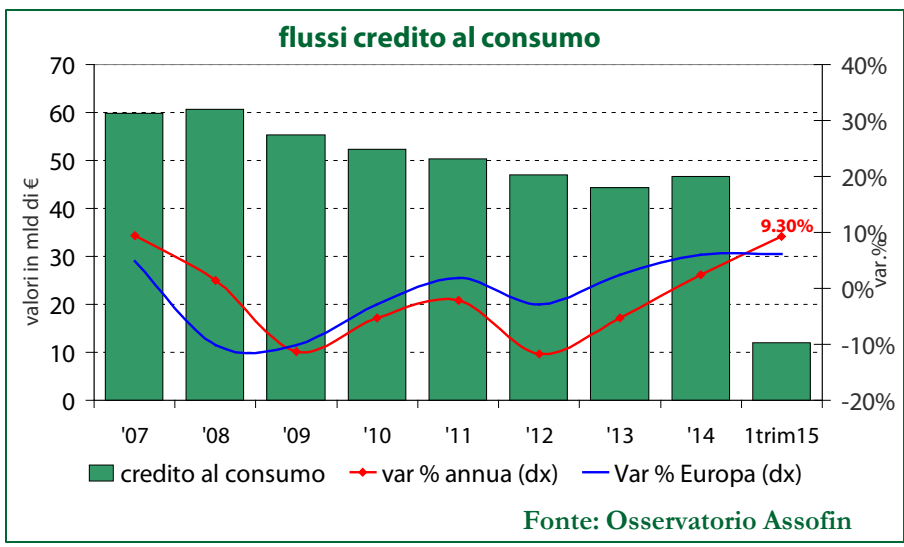
Il comparto del credito al consumo è caratterizzato dalla forte presenza di operatori specializzati (ancorché controllati da banche) e vede una forte presenza di competitors di matrice internazionale (il peso dell'azionariato straniero dei primi 5 player è pari al 37% delle consistenze totali).

Esso, con l'eccezione del segmento della Cessione del Quinto, presenta un livello di concentrazione significativo correlato alla presenza di economie di scala (i primi 5 operatori coprono il 53% del mercato in termini di stock).

Il comparto dei mutui, è viceversa dominato (anche per ragioni fiscali) dalle banche «generaliste» per cui il mutuo è un essenziale prodotto di fidelizzazione.



# IL CREDITO AL CONSUMO



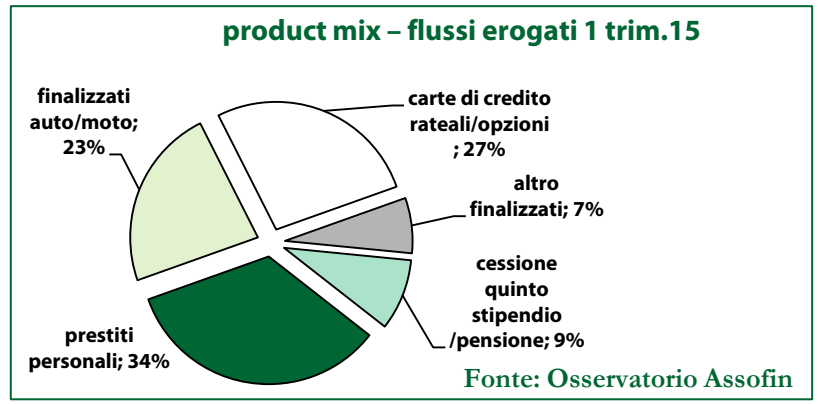
L'attività di credito al consumo alle famiglie delle Associate Assofin rappresenta il **90%** del mercato nazionale (Fonte: Banca d'Italia).

I flussi finanziati, che dall'inizio della crisi si sono ridotti di  $\frac{1}{4}$  circa, a fine 2014 sono pari a oltre **46 miliardi di €** (+2.5% rispetto al 2013), cui corrispondono **156 milioni di operazioni finanziate** (+5.6%).

La lieve ripresa dell'attività di erogazione di credito al consumo delle Associate Assofin, dopo 5 anni consecutivi di flessione, si rafforza nel primo trimestre 2015 (flussi pari a circa 12 miliardi di €, in crescita del +9.3%, operazioni finanziate pari a 38 milioni, in aumento del +5.8%).

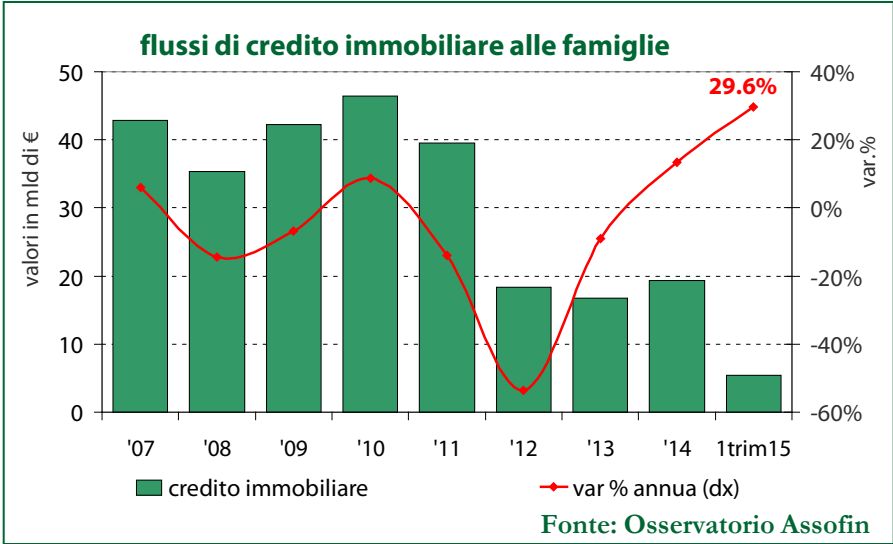
In un contesto macroeconomico in lenta ripresa, nel quale le politiche di offerta risultano più distese, pur rimanendo selettive, il credito è tornato a sostenere i consumi rilevanti delle famiglie.

Il mercato è stato trainato dai **finanziamenti finalizzati all'acquisto di autoveicoli e motocicli** erogati a privati presso i concessionari (+10.4%) e dalle **carte rateali/opzione** (+15.7%). Nel primo trimestre 2015 anche le altre tipologie di prodotti di credito al consumo tornano mostrare una crescita dei flussi: +6% i **prestiti personali**, +4.3% i **finanziamenti finalizzati all'acquisto di altri beni e servizi** (quali arredo, ciclomotori, elettronica ed elettrodomestici...), +6.1% **la cessione del quinto dello stipendio/pensione**.





# IL CREDITO IMMOBILIARE ALLE FAMIGLIE CONSUMATRICI



Nel 2014 le erogazioni di mutui immobiliari delle banche aderenti all'Osservatorio Assofin, pari a **19 miliardi di €** cui corrispondono oltre **169 mila contratti** stipulati, fanno segnare una ripresa decisa rispetto al 2013 (+13.5% i flussi, +16% i contratti), sebbene i volumi si siano fortemente ridimensionati rispetto al periodo precisi.

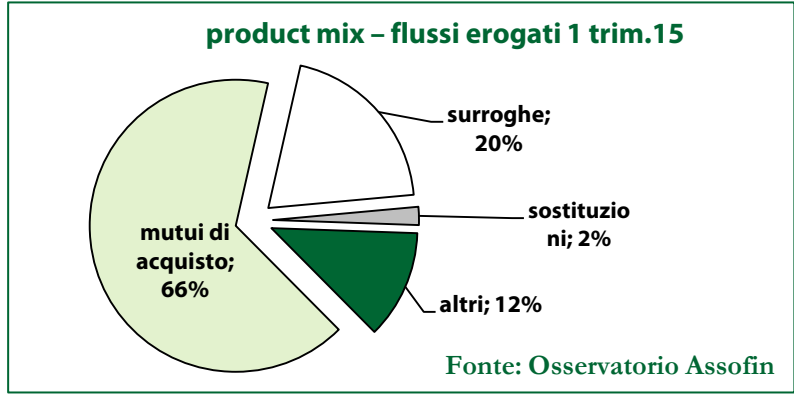
Nel 1°trimestre 2015 la crescita si rafforza (+29.6% i flussi, +30.9% il numero contratti).

La componente più cospicua, quella dei **mutui** destinati all'**acquisto** di abitazioni (+5.8% i flussi, +6.8% i contratti), ha fornito un sostegno alle compravendite residenziali, contenendone il calo (-3% nel 1° trimestre 2015, fonte Agenzia delle Entrate).

L'Osservatorio Assofin sul credito immobiliare alle famiglie consumatrici fa riferimento al **70%** del mercato nazionale (Fonte: Banca d'Italia).

Un importante contributo alla ripresa è venuto dai mutui di **surroga** (+710% i flussi, +709% i contratti), che tuttavia non modificano il dato di stock. La convenienza dei tassi applicati, a seguito della riduzione dei costi di raccolta e del basso livello dei tassi di riferimento, ha spinto le famiglie che avevano stipulato il mutuo quando lo spread era più elevato a trasferire il contratto in altro istituto, a migliori condizioni.

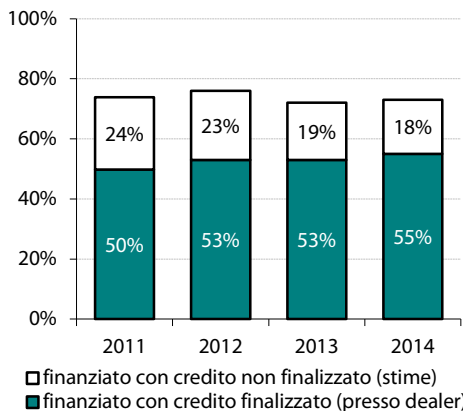
I **mutui di sostituzione** hanno un'incidenza più contenuta. Infine, la componente residuale (13% dei flussi) comprende mutui di ristrutturazione, liquidità, costruzione, consolidamento del debito.





# IL CREDITO AL CONSUMO E IL SOSTEGNO AI CONSUMI

incidenza credito al consumo sulle immatricolazioni auto



Fonte: Assofin, MutuiOnline, Unrae

Si stima che il **73% di immatricolazioni auto** a privati **sia finanziato** con un prestito sottoscritto presso un concessionario (nel 55% dei casi) o presso un operatore finanziario (nel 18%).

Ma il contributo del credito al consumo si sostanzia anche in altri settori:

Inoltre i 151 milioni di transazioni con carte di credito rateali/opzione, il milione e 300 mila prestiti personali e le 275 mila cessioni del quinto sono stati utilizzati per affrontare ulteriori acquisti.

nel 2014 sono stati finanziati, presso i punti vendita:

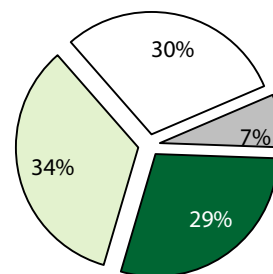
- ✓ circa 699 mila **automobili** (nuove e usate);
- ✓ oltre 81 mila tra **moto e motorini**;
- ✓ quasi 1.5 milioni di **elettrodomestici**;
- ✓ 372 mila pezzi di **arredamento**;
- ✓ 713 mila di **altri beni e servizi**

L'importante ruolo di sostegno all'economia reale del credito al consumo emerge anche dalle ricerche di mercato condotte periodicamente dall'istituto indipendente Gfk Eurisko per Assofin:

- ✓ senza la possibilità di poterle finanziare, la maggioranza dei consumatori rimanderebbe (34%) o rinuncerebbe (29%) alle spese. **Senza il credito al consumo, quindi, il 63% degli acquisti non si sarebbe realizzato** con evidenti conseguenze sul commercio, la produzione e l'economia nel suo complesso.
- ✓ I concessionari auto affermano che, in assenza del servizio, vi sarebbe una **contrazione di circa il 50% del volume d'affari**; tale riduzione risulterebbe del 25% per i punti vendita di altri beni (quali elettrodomestici, elettronica e arredamento).

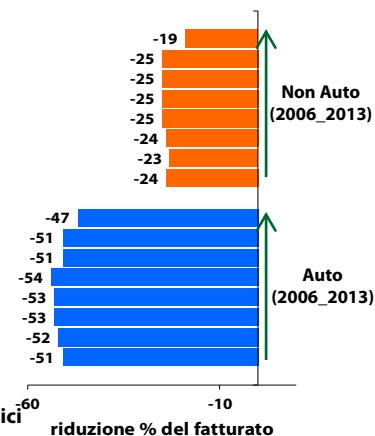
Se non ci fosse il credito al consumo....

consumatori



- rinunciato all'acquisto
- rimandato l'acquisto
- acquistato rinunciando ad altri consumi
- acquistato chiedendo soldi a parenti/amici

punti vendita che offrono il servizio

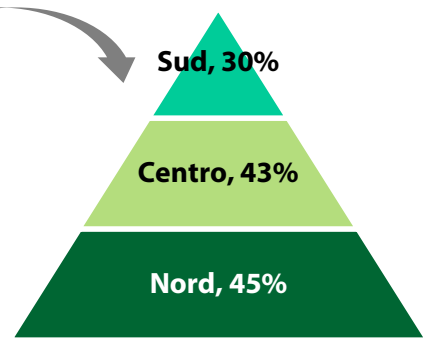
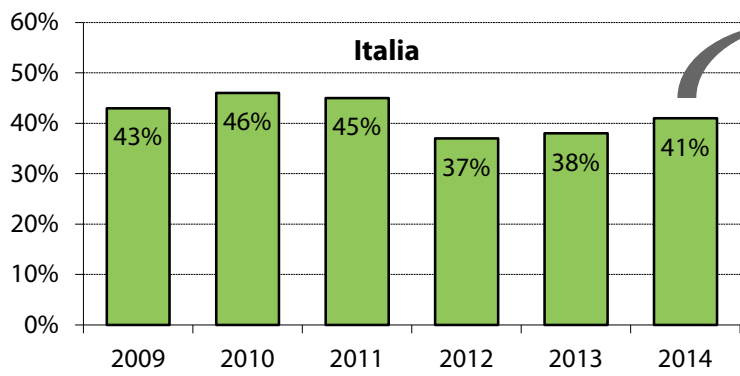


Fonte: ricerche Gfk Eurisko per Assofin



# I MUTUI CASA E IL SOSTEGNO AL MERCATO IMMOBILIARE

quota di abitazioni acquistate con un mutuo



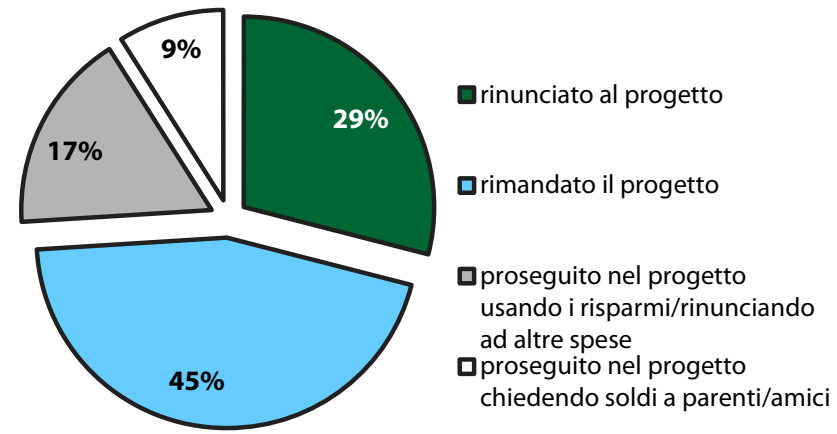
Fonte: Agenzia del Territorio

L'indispensabilità del credito risulta inoltre dall'elevata quota di **abitazioni acquistate dalle famiglie ricorrendo al mutuo**, circa il 40% ogni anno. Tale quota è più elevata nel Nord e nel Centro al contrario, nel Sud il finanziamento immobiliare è meno diffuso (35%).

Il mutuo immobiliare riveste un importante ruolo nella decisione del "progetto" casa. **Se non avesse potuto sottoscrivere il mutuo, la stragrande maggioranza non avrebbe proseguito nel progetto** (il 38% vi avrebbe rinunciato e il 35% lo avrebbe rimandato) mentre gli altri avrebbero dato seguito all'acquisto della casa utilizzando i risparmi e rinunciando ad altre spese (21%) o chiedendo soldi ad amici/parenti (6%).

L'impatto sul progetto casa in assenza del mutuo

Se non avesse potuto sottoscrivere un mutuo lei avrebbe...



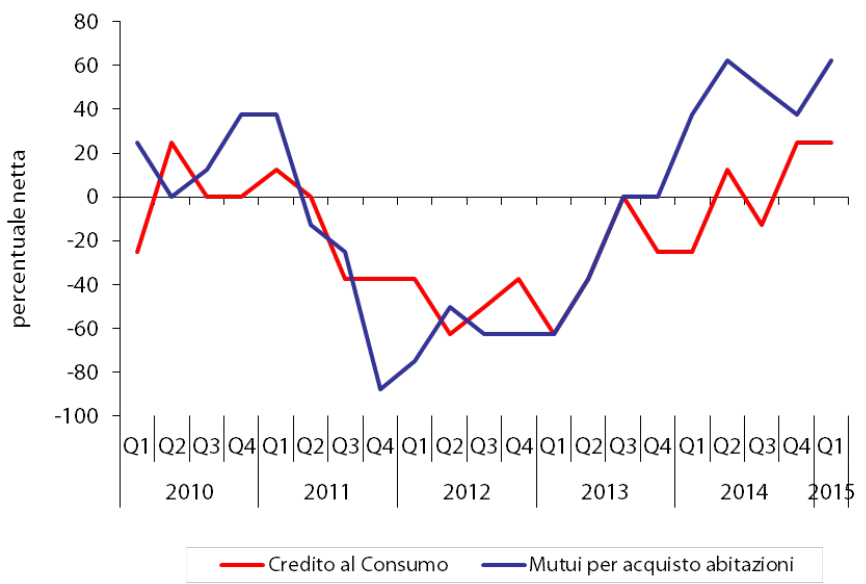
Fonte: ricerche Gfk Eurisko per Assofin



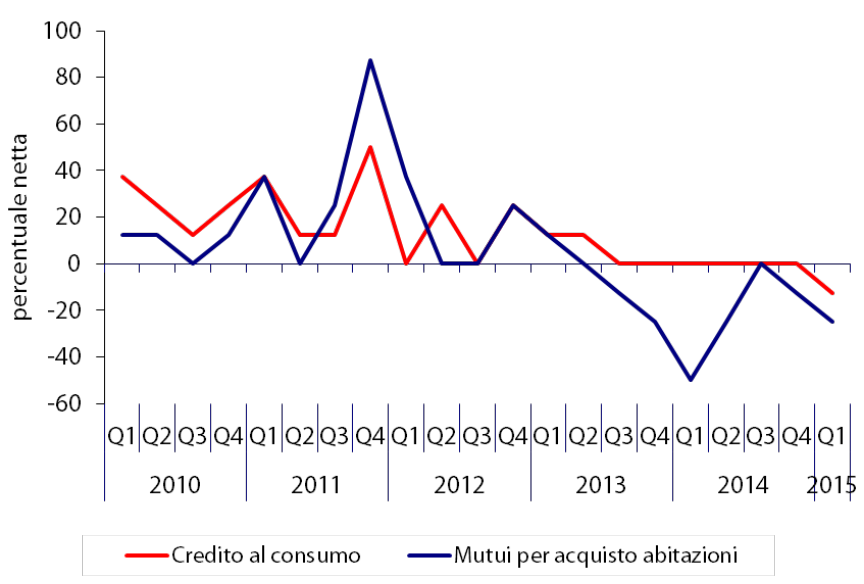
# IL CREDITO ALLE FAMIGLIE E LE FAMIGLIE

È dunque chiaro che la ripresa della domanda interna, per la componente famiglie, è legata alla disponibilità ed alla domanda di credito. Durante la crisi si è registrato un crollo della domanda di credito mentre l'offerta, che pure ha dovuto tener conto delle severe condizioni di liquidità e dell'innalzamento degli spreads ha avuto una flessione più limitata.

### indice di domanda delle famiglie di mutui per acquisto casa e di credito al consumo



### indice di restrizione dell'offerta di mutui per acquisto casa e di credito al consumo alle famiglie



**NB valori negativi significano maggior offerta di credito**

Fonte: Banca d'Italia, Bank Lending Survey

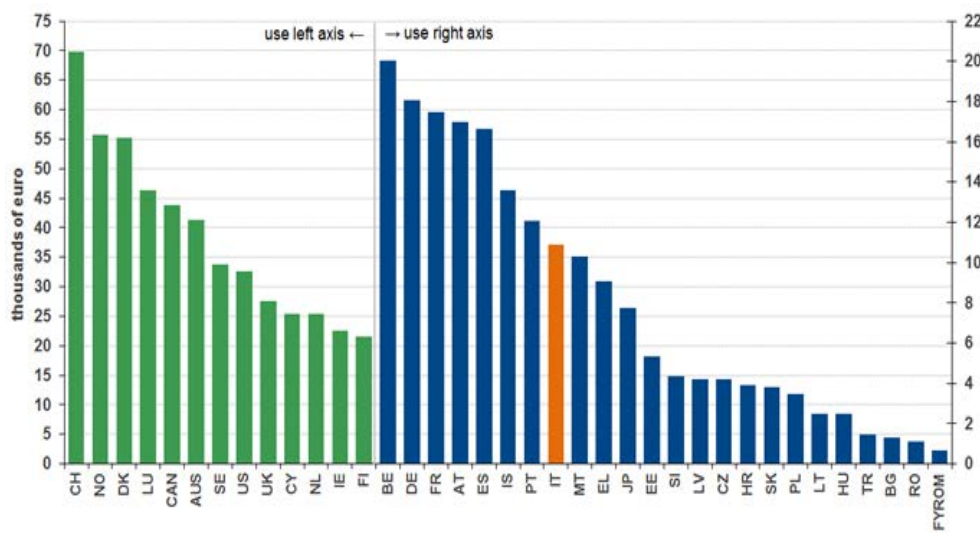




# IL CREDITO ALLE FAMIGLIE E LE FAMIGLIE

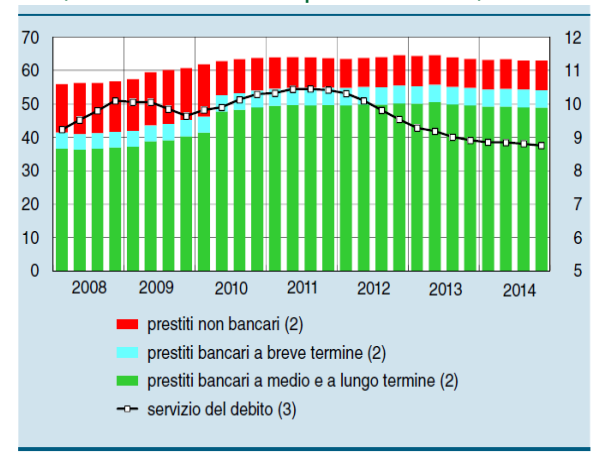
Negli anni più duri della crisi si è comunque confermato il comportamento di estrema prudenza delle famiglie italiane; esse risultano complessivamente poco indebitate, adeguatamente patrimonializzate, con un rapporto equilibrato tra rate da pagare e reddito. Questo ha consentito di limitare il peggioramento delle sofferenze nel comparto; hanno altresì contribuito le iniziative di sospensione dei pagamenti per mutui e finanziamenti in occasione di disastri naturali ovvero per il verificarsi di circostanze soggettive riferite al mutuatario (licenziamenti, decessi infortuni etc.)

**totale credito alle famiglie pro capite nel mondo** (dati di consistenza, anno 2013)



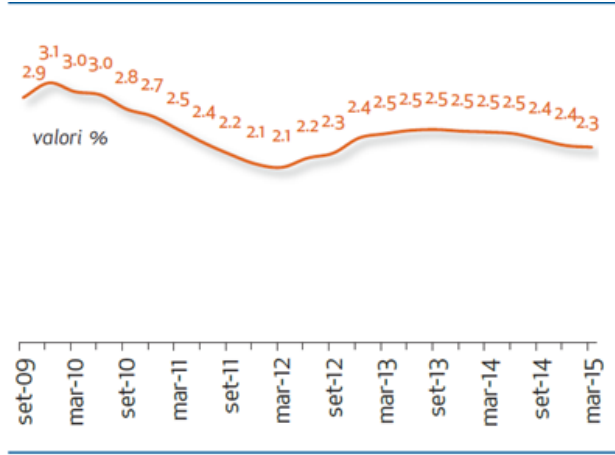
Fonte: ECRI

**debito delle famiglie**  
(in % del reddito disponibile lordo)



Fonte: Banca d'Italia

**tasso di default credito alle famiglie**



Fonte: dati CRIF, Osservatorio sul Credito al Dettaglio





## LE POLIZZE ABBINATE AI FINANZIAMENTI (cd CPI o PPI)

Le CPI (*Creditor Protection Insurance*) o PPI (*Payment Protection Insurance*) sono contratti di assicurazione abbinati a mutui, prestiti e crediti al consumo. L'abbinamento può derivare da:

**obblighi di legge** (ad es. i finanziamenti rimborsabili mediante cessioni di quote dello stipendio devono avere la garanzia dell'assicurazione sulla vita e contro i rischi di impiego ai sensi dell'art. 54 del DPR n. 180/1950) o da **vincoli contrattualmente stabiliti**

*oppure*

**offerte commerciali congiunte**, quando in fase di promozione e collocamento del mutuo o del credito al consumo, l'addetto alla vendita propone al richiedente la sottoscrizione della polizza contestuale all'erogazione del finanziamento. In taluni casi l'eventuale abbinamento della polizza può far ottenere al cliente condizioni di maggior favore sul tasso del finanziamento (in quest'ultimo caso sono considerate «obbligatorie» ai sensi della disciplina sul credito al consumo)

*Sino ad oggi la normativa ha operato una netta distinzione tra le polizze obbligatorie e quelle facoltative sottoponendo le prime ad un regime maggiormente vincolante.*

***Il Disegno di Legge in esame supera, almeno per alcuni aspetti, questa distinzione sottoponendo polizze obbligatorie e facoltative al medesimo regime di collocamento in relazione al fatto che tra sottoscrizione del contratto di finanziamento e sottoscrizione della polizza vi sia «contestualità»***





L'acquisto di polizze abbinate ai finanziamenti procura al consumatore un vantaggio diretto di ampio rilievo sia sul piano quantitativo sia sotto il profilo qualitativo in quanto la copertura opera in fasi della vita solitamente caratterizzate da eventi traumatici e dolorosi i cui effetti vengono mitigati dalla presenza di un'assicurazione.

La sottoscrizione di un finanziamento da parte di un individuo, quali che ne siano le finalità, rappresenta sempre una modifica del profilo di rischio in quanto impegna inderogabilmente flussi di reddito futuri al servizio del debito; tali flussi, tuttavia, possono essere interrotti dal venir meno del rapporto di lavoro, da un infortunio, malattia o decesso. In altre circostanze quando eventi sfavorevoli compromettano il bene che era stato finanziato, l'assicurazione interviene per ripristinarne il valore. In ogni caso, dunque la presenza di un prodotto assicurativa è di beneficio per il mutuatario; certo vi sono casi di esposizione al rischio più contenuti, così come in alcune circostanze il prodotto può essere prezzato in modo tale da farlo risultare assai conveniente per chi fornisca la copertura ma, sempre, il consumatore trae beneficio e mai danno dalla copertura assicurativa.

Indubbiamente il collocamento di polizze genera ricavi per gli intermediari: tuttavia la presenza di provvigioni (del tutto trasparenti per il consumatore) non impedisce che il costo della copertura offerta in abbinamento al finanziamento sia spesso di gran lunga inferiore a quello che si sosterebbe acquistando separatamente credito ed assicurazione; ciò come conseguenza di due fattori

1. il primo è che i contratti in questione sono costruiti per ricalcare l'andamento del piano di ammortamento e quindi la decrescente esposizione del cliente; questi contratti forniscono dunque la quantità (oltre che la qualità) di copertura necessaria al cliente (mentre polizze negoziate individualmente fornirebbero, pagandoli, s'intende, livelli d'indennizzo ridondanti rispetto alle esigenze del mutuatario);
2. il secondo è che le polizze sono negoziate da un contraente forte (l'intermediario finanziario) e sono inoltre contraddistinte da una aspetti di mutualità rafforzata: il rischio viene dunque mutualizzato non solo sotto il profilo del verificarsi del sinistro ma anche all'interno della popolazione degli assicurati.



# LA DISCIPLINA DELLE POLIZZE OBBLIGATORIE

## **Regolamento ISVAP N. 35/2010**

- in caso di estinzione anticipata del mutuo/finanziamento: restituzione della quota parte del premio non goduto o portabilità delle polizze con indicazione del nuovo beneficiario - per contratti commercializzati dopo il 1° dicembre 2010
- obblighi di trasparenza dei “costi”, comprese le provvigioni (medie) percepite dall’intermediario

## **Provvedimento n. 2946/2011**

- divieto (generale e non relativo solo alle PPI) di rivestire contestualmente il ruolo di intermediario e beneficiario/vincolatario di una polizza assicurativa.

## **D.L. “Salva Italia”** modifica il Codice del Consumo:

- è “pratica commerciale scorretta” la condotta di una banca o di un intermediario finanziario che imponga al debitore finanziato di sottoscrivere una polizza assicurativa erogata dalla medesima banca, intermediario o istituto.

## **D.L. “Liberalizzazioni”**

- le imprese che “condizionano” la concessione del mutuo o del credito, inclusi i prestiti contro cessione del quinto, alla sottoscrizione di una polizza vita, devono:
  - ✓ sottoporre al cliente almeno due preventivi di due differenti gruppi a loro non riconducibili
  - ✓ permettere, comunque, al cliente di scegliere sul mercato la polizza che riterrà più conveniente a parità di condizioni offerte sul finanziamento.

## **Regolamento ISVAP n. 40/2012**

- definito i **contenuti minimi** di tali contratti
- ribadito il divieto di cumulo della qualifica di intermediario e beneficiario/vincolatario della garanzia assicurativa.

## **D.L. “Sviluppo bis”**

- diritto alla restituzione del premio pagato e non goduto a tutti i contratti, vita e danni, stipulati in qualsiasi momento, quindi **anche prima del 1° dicembre 2010.**

***Le Autorità di Vigilanza competenti hanno inoltre condotto diverse indagini sul mercato e acquisito informazioni attraverso un’intensa attività ispettiva sugli operatori***

***Il 5 giugno 2015 gli stakeholders sono stati convocati per avviare attività di confronto finalizzate a mettere a punto interventi di modifica delle prassi di mercato***



## LE INIZIATIVE SULLE POLIZZE FACOLTATIVE

In materia di polizze facoltative ABI ed Assofin hanno promosso un protocollo di accordo con un'ampia maggioranza delle Associazioni dei Consumatori e degli Utenti riconosciute a livello nazionale in base al Codice del Consumo (Acu, Adiconsum, Adoc, Assoutenti, Casa del Consumatore, Cittadinanzattiva, Codacons, Codici, Confconsumatori, Federconsumatori, Lega Consumatori, Movimento Consumatori, Movimento Difesa del Cittadino, Unione Nazionale consumatori) che è stato sottoposto alle Autorità competenti: AGCM, Ivass, Banca d'Italia.

Al Protocollo hanno aderito banche ed intermediari finanziari rappresentativi di circa l'83,2% (in termini di sportelli) del settore bancario e finanziario

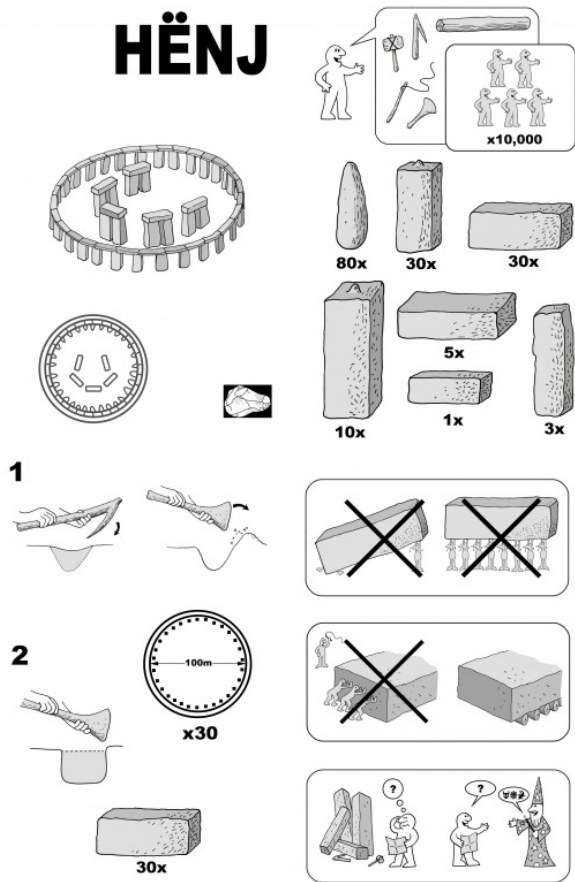
### Contenuti principali :

- 1) **Esplicitazione (carattere grassetto e font superiore) del carattere facoltativo della copertura sulla documentazione pre e contrattuale**
- 2) **Doppio «Taeg» (con e senza assicurazione)**
- 3) **Estensione (non meno di 60 giorni) del diritto di recesso comprese le polizze miste**
- 4) **Invio di una lettera di benvenuto che ricorda sia l'acquisto delle polizza sia il diritto di recesso**
- 5) **Creazione di un Osservatorio con le Associazioni dei consumatori (due riunioni già svolte)**





## Informazione chiara



L'impatto sull'eventuale misselling è sia preventivo sia a posteriori.

**Forte disincentivo per pratiche commerciali aggressive**

## Possibilità di rimedi







**Articolo 25.****(Potenziamento della trasparenza nella vendita di polizze assicurative accessorie a contratti di finanziamento e mutui)**

**1.** All'articolo 28 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, primo periodo, le parole «sulla vita» sono sostituite dalle seguenti:«*, ovvero qualora l'offerta di un contratto di assicurazione sia contestuale all'erogazione del mutuo o del credito*»; al secondo periodo, le parole «sulla vita», sono soppresse;

b) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«1-bis Nei casi di cui al comma 1, la mancata presentazione dei due preventivi comporta l'irrogazione da parte dell'IVASS, a carico delle medesime banche, degli istituti di credito e degli intermediari finanziari, di una sanzione in misura pari a quanto stabilito dall'articolo 324 del Codice delle assicurazioni private, di cui al, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, e successive modificazioni.»

c) dopo il comma 3, sono aggiunti i seguenti:

«3-bis. In ogni caso, le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari di cui al comma 1, sono tenuti ad informare il richiedente il finanziamento della possibilità prevista dal comma 1 di reperire sul mercato la polizza richiesta. In caso di offerta di polizza assicurativa emessa da società appartenente al medesimo gruppo, fatto salvo il comma 1, le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari sono tenuti ad informare il richiedente il finanziamento della provvigione percepita e dell'ammontare della provvigione pagata dalla compagnia assicurativa all'intermediario, sia in termini assoluti che percentuali sull'ammontare complessivo, in caso di polizza non abbinata a prodotto finanziario. ».



## **La proposta in esame presenta una serie di criticità.**

In primo luogo essa **appare in contraddizione con l’orientamento del legislatore comunitario** definito a) nella Direttiva Europea 2014/17/EU sulla disciplina dei mutui ipotecari (CARRP) in fase di recepimento nell’ordinamento nazionale, b) nelle linee guida EBA, ESMA ed EIOPA in tema di cross-selling poste recentemente in consultazione e c) nella bozza della ‘Proposta di direttiva sulla distribuzione assicurativa’ (c.d. IMD 2) .

In particolare, l’art. 12 della CARRP, che disciplina le pratiche di commercializzazione abbinata (*tying*) ed aggregata (*bundling*), non solo prevede al primo comma che gli Stati membri consentano le pratiche di commercializzazione aggregata, ma al comma 4 dispone – mutuando la legislazione francese - la possibilità anche di operazioni di *tying* delle polizze assicurative qualora i soggetti finanziatori *“accettino la polizza assicurativa di un fornitore diverso dal fornitore preferito qualora detta polizza fornisca un livello di copertura equivalente a quello della polizza proposta dal fornitore”*.

Non è comunque previsto l’onere disposto nell’ordinamento italiano della presentazione del doppio preventivo.

Esistono da ultimo specifiche criticità nell’ambito delle operazioni di credito dove la polizza assicurativa venga richiesta obbligatoriamente dalla legge con il vincolo per la banca/intermediario finanziario (cfr. la polizza assicurativa sul rischio vita o impiego ai sensi dell’art. 54 del DPR 180/50 di disciplina del credito garantito dalla cessione del quinto dello stipendio/pensione).

***In alternativa andrebbe valorizzato nel DDL concorrenza il già citato Protocollo ABI – Assofin – Associazioni Consumatori che, peraltro, ha già trovato una rilevante e significativa considerazione nell’ambito della recentissima analisi svolta congiuntamente dalla Banca d’Italia e dall’IVASS. Tale analisi ha segnalato come diverse raccomandazioni in corso di formulazione siano già in parte recepite nell’accordo stipulato tra ABI, Assofin e le Associazioni dei consumatori.***



Grazie per l'attenzione

**ASSOFIN**

Associazione Italiana del Credito al Consumo e Immobiliare

CORSO ITALIA, 17 - 20122 MILANO

TEL. 02 865437 r.a. - FAX 02 865727

mailbox@assofin.it - www.assofin.it



CONSIGLIO  
NAZIONALE  
DEL  
NOTARIATO

**Intervento Presidente D'Errico Audizione presso le Commissioni Riunite  
VI Finanze e X Attività produttive  
19 giugno 2015**

I

Il Consiglio Nazionale del Notariato esprime vivo **ringraziamento** per questa audizione presso le Commissioni Riunite Finanze e Attività produttive.

II

Il disegno di legge sulla concorrenza trae origine dalla **segnalazione dell'Antitrust** dello scorso anno.

In particolare, **l'art. 27** modifica le regole per l'attribuzione delle sedi notarili, nell'ottica di una diversa programmazione del numero dei notai in sede di revisione della tabella. Inoltre, amplia la competenza territoriale del notaio ed elimina i vincoli in materia di pubblicità.

Si tratta quindi **di norma di concorrenza che deriva proprio dalla segnalazione dell'Antitrust.**

**Segnalazione nella quale non si rinviene alcun cenno alle misure contemplate negli artt. 28, 29 e 30, che attribuiscono anche agli avvocati l'autentica degli atti per immobili non abitativi e prevedono la sottoscrizione di un modulo senza professionista per alcuni atti societari.**

Rispetto a tali articoli **il notariato ha forti perplessità.**

### III

Tali disposizioni **si pongono su un piano diverso dalla concorrenza.**

Infatti, i principi basilari della concorrenza, sia nella legislazione comunitaria che nazionale, si riferiscono a **situazioni in cui gli attori del sistema si muovono con regole di esercizio omogenee**, e quindi in posizione di parità.

La disomogeneità, con riferimento alle regole di esercizio, determina **effetti distorsivi** del mercato.

Probabilmente alla base dell'introduzione di tali norme c'è l'intento di riprodurre tratti tipici del sistema anglosassone dove è previsto l'intervento di più professionisti per ogni pratica in sostituzione del notaio pubblico ufficiale.

Senza tener conto come sia diverso, rapido ed efficiente il sistema giustizia nell'ordinamento anglosassone, lì ove il nostro continua ad essere farraginoso ed oneroso per tempi e costo.

**Nell'ordinamento italiano l'avvocato è costituzionalmente preposto alla difesa di parte, cioè alla tutela dell'interesse privato del singolo.**

**Il notaio è un pubblico ufficiale, in posizione di terzietà**, con regole di carattere pubblicistico:

-l'accesso tramite **concorso pubblico**;

-l'**obbligo di apertura di un ufficio e di assistenza nella sede assegnata dal Ministero** (funzionale ad assicurare la capillare presenza sul territorio nazionale degli uffici notarili);

-l'**obbligo di prestare l'attività ogni volta che ne sia fatta richiesta**;

-l'**obbligo di rifiutare l'atto, se contrario a legge**;

-l'**obbligo di conservazione degli atti**, che assicura il soddisfacimento dell'interesse pubblico alla reperibilità degli atti giuridici e all'ottenimento di copia degli stessi;

-l'**obbligo di sottoporre tutti gli atti ad ispezione biennale** del Ministero di Giustizia (sotto pena -in caso di contravvenzione- della sospensione dall'attività o della destituzione).

#### IV

Che il sistema notariato funzioni è dimostrato dal dato relativo al contenzioso sugli atti notarili nel nostro Paese, che è pari allo 0,003%; il che rende concreto il valore della **sicurezza giuridica**.

Detto valore è **essenziale per la competitività di un Paese, come il nostro, nel quale la giustizia civile non si distingue per efficienza** (ed infatti il Governo ed il Parlamento stanno dedicando molte energie alla soluzione di tale problema).

#### V

Con l'art. 28 del Ddl concorrenza, così come formulato, verrebbe a crearsi un **doppio regime di contrattazione immobiliare**:

-**quello notarile, con affidamento ad un soggetto in posizione di terzietà, tenuto per legge alla verifica complessiva sul contenuto dell'atto e la sua conformità all'ordinamento, sottoposto a specifiche verifiche in relazione a ciascun singolo atto;**

-**quello non notarile, caratterizzato dalla sola autentica delle sottoscrizioni, senza obbligo di assumere responsabilità per il contenuto dell'atto e con affidamento al cittadino della responsabilità degli**

**accertamenti preventivi sulla proprietà e libertà dell'immobile da ipoteche e gravami e dell'onere delle verifiche catastali.**

In tale scenario, però, si corre il rischio che il consumatore, specialmente quello economicamente o culturalmente meno attrezzato, **non riesca a percepire l'esatto contenuto della prestazione del professionista incaricato.**

## VI

**L'assenza delle verifiche e delle regole proprie del sistema notariato, e le carenze segnalate nell'art.28** avranno come naturale conseguenza:

**-la riduzione dei controlli**, che si traduce in minor tutela delle parti ed un correlato aumento del contenzioso;

**-il rischio per la qualità dei dati inseriti nei registri immobiliari**, con evidente indebolimento del sistema di pubblicità ed inevitabili ripercussioni sulla posizione dell'Italia nella classifica "Doing Business" della Banca Mondiale, con effetti negativi anche sul P.I.L.;

**-l'appesantimento delle stesse procedure transattive**, in ragione di un aumento dei soggetti coinvolti in ciascuna operazione, ritenendosi probabile che, come avviene nei paesi anglosassoni, le parti vorranno avvalersi ciascuna dell'assistenza del proprio avvocato.

## VII

**Non si tratta di lotta corporativa o di antagonismo tra notai ed avvocati: si tratta di tutelare un sistema che funziona, lasciando che**

**ciascuna categoria professionale continui a svolgere il ruolo suo proprio così come assegnato dall'ordinamento.**

Va detto con chiarezza che **i problemi segnalati non si risolvono abbassando il valore di riferimento degli immobili per i quali estendere la competenza agli avvocati (che il disegno di legge fissa a 100.000 euro di valore catastale, corrispondente ad un valore di mercato 4 o 5 volte superiore), in quanto ciò non eliminerebbe le criticità, mettendo semmai a rischio proprio le fasce meno abbienti della società, che richiedono invece una maggiore protezione.**

**I problemi non si risolvono nemmeno estendendo agli avvocati le regole pubblicistiche del sistema notariato.**

Difatti il sistema, così come attualmente congegnato, con i controlli del singolo professionista (repertori, atti, registri), uniti ai collegati controlli con l'agenzia delle entrate, funziona efficacemente con alcune migliaia di professionisti da controllare.

**Detto sistema risulterebbe, invece, inattuabile ove la platea di soggetti da controllare fosse composta, come nel caso degli avvocati, da più di 200.000 unità, in quanto il costo a carico dello Stato, che dovrebbe necessariamente potenziare le strutture degli attuali archivi notarili attraverso l'assunzione di migliaia di nuovi addetti, risulterebbe sproporzionato, e non coerente, rispetto alla reale portata economica della manovra nel settore immobiliare non abitativo.**

Pur trattandosi in linea di principio della stessa quantità degli atti il controllo e le verifiche dovranno continuare ad eseguirsi su ciascun professionista, sui suoi registri i suoi repertori e i suoi atti.



## VIII

E' significativo considerare che nell'**Unione Europea:**

**in ben 22 Paesi membri su 28 è presente il notariato di tipo latino** (solo quelli scandinavi e britannici come è noto non prevedono tale figura);

**di tali 22 Paesi, i principali Stati (come Spagna, Olanda, Belgio, Germania e Francia) escludono ogni commistione di competenze tra notai ed avvocati nell'ambito dei contratti di trasferimento immobiliari.**

**D'altra parte, la condivisione di ruoli tra soggetti diversi contraddice l'evoluzione** verso la sempre maggiore specializzazione e la professionalità nelle competenze, che costituiscono il valore aggiunto per l'efficienza del mercato.

**Se questa fosse la deriva, allora perché non estendere al notaio le competenze tipiche della professione forense?**

## IX

Quale può essere, dunque, il vantaggio, anche in termini economici, per il cittadino e per lo Stato?

Nessuno!

Non ci sarebbe abbattimento di costi, nè maggiore qualificazione professionale, nè maggior orientamento nella scelta da parte del consumatore.

## X

Considerazioni differenti, ma che conducono alla stessa conclusione, ben possono essere svolte in merito agli articoli 29 e 30 del Ddl, norme che nella loro **formulazione contrastano frontalmente con la legislazione**

**comunitaria e gli orientamenti e le indicazioni delle più importanti organizzazioni internazionali (OCSE, GAFI, Banca Mondiale) sulla tutela dell'ordine pubblico finalizzato al contrasto dell'abuso dello strumento societario, dell'evasione fiscale, del terrorismo internazionale, dell'antiriciclaggio.**

**La digitalizzazione, a cui fa riferimento l'art. 30, è un valore ed un motore di progresso economico** che non può essere vanificato dall'eliminazione dei controlli necessari per evitare le frodi di identità, che stanno costando ai paesi anglosassoni ogni anno centinaia di milioni.

E' unanimemente condiviso dagli analisti che **il costo per l'abbassamento dei controlli** deprime i parametri economici dei singoli Stati (come il PIL e l'indice di corruzione percepito) e si trasferisce direttamente sui cittadini anche in termini di nuove tasse e diminuzione dei servizi.

L'approvazione degli articoli 29 e 30 del Ddl concorrenza, consentendo l'inserimento nei pubblici registri di **dati non verificati preventivamente dal pubblico ufficiale**, determinerebbe un deficit di affidabilità del Registro delle Imprese, in quanto le sue risultanze costituiscono prova legale.

Non solo, ma **l'art.29 non trova giustificazione in una ipotetica riduzione dei costi di costituzione di un'impresa, poiché gli atti notarili riguardanti la costituzione di SRLS, come è noto, sono già attualmente gratuiti e non prevedono nessun onorario per il notaio** (art. 3 del D.L. 24 gennaio 2012, n.1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n.27).

Vero è, invece, che l'approvazione degli articoli 29 e 30 determinerebbe un **aumento esponenziale di costi pubblici**, per la necessità

di potenziare le strutture (GdF, UIF, Banca d'Italia) idonee alle verifiche antiriciclaggio, al controllo di legalità ed in generale alla prevenzione e repressione dell'uso delle strutture societarie per scopi illegali.

## XI

Tenuto conto delle proposte contenute negli articoli 28, 29 e 30, oltre a non avere contenuto concorrenziale, **non determinerebbero risparmi né per i cittadini, né per le imprese, né per lo Stato**, il quale anzi si troverebbe ad affrontare maggiori spese, appare evidente come ad avvantaggiarsi della riforma potrebbero essere le banche e le assicurazioni, unici soggetti in possesso delle strutture organizzative idonee ad assorbire ed utilizzare le competenze professionali a servizio dei propri interessi commerciali.

**Questo aspetto è stato evidenziato anche dalle associazioni dei consumatori e da buona parte degli osservatori economici indipendenti.**

**In tal modo, però, verrebbe meno quello che dovrebbe essere il vero obiettivo del provvedimento:** attribuire al consumatore l'opportunità di scegliere tra più operatori, in quanto banche ed assicurazioni diverrebbero i protagonisti centrali della filiera immobiliare, disattendendo qualsiasi aspettativa di equilibrio del mercato.

## XII

Alla luce di queste osservazioni **il CNN ribadisce che gli articoli 28, 29 e 30 del DDL non portino alcun vantaggio ai consumatori, alle imprese ed al Paese.**

Nell'ottica, quindi, del superamento dell'attuale formulazione dei predetti articoli, il notariato conferma la propria disponibilità a perseguire gli **obiettivi di una riduzione dei costi per i cittadini, specie le categorie meno abbienti, e per le imprese, nonché quelli di una efficiente semplificazione a vantaggio anche del sistema Paese.**

Detti obiettivi si ritiene possano essere anche perseguiti mediante le **proposte sostitutive** di seguito indicate.

A) **Riforma del Registro delle successioni** (di cui all'art.52 e ss. delle disposizioni di attuazione del codice civile), attraverso la sua totale informatizzazione e telematizzazione, previa unificazione dei registri oggi esistenti presso le cancellerie dei Tribunali su base nazionale. La tenuta di detto Registro potrebbe essere affidata, senza oneri per lo Stato, al Consiglio Nazionale del Notariato, **senza oneri per le parti** in caso di consultazione.

Collegato alla riforma del registro delle successioni, occorre dare corpo alla nuova normativa europea (che entrerà in vigore il prossimo 17 agosto), istituendo anche per le successioni nazionali il **Certificato di Successione nazionale**, che potrebbe cumulare in un unico atto notarile il contenuto della dichiarazione di successione, dell'atto di notorietà, nonché della accettazione di eredità, della rinuncia alla stessa e del rifiuto del legato.

Il tutto con risparmio in termini di tempi e di **costi per il cittadino** e per la stessa amministrazione (**ancor più se si prevedesse la riscossione da parte del notaio delle imposte connesse alla dichiarazione di successione**).

B) Istituzione, con modalità analoghe a quelle testé illustrate per il Registro delle Successioni, di un **archivio informatico delle procedure di amministrazione di sostegno** (nel quale raccogliere i provvedimenti di nomina, revoca, cessazione e sostituzione degli amministratori di sostegno), anche in questo caso collegato ai sistemi telematici del Ministero della

Giustizia, in modo da consentire l'accesso diretto ai cancellieri sia per l'iscrizione degli atti, sia per la consultazione da remoto, così come sarà possibile ai cittadini senza oneri l'accesso in consultazione attraverso ciascun notaio sul territorio nazionale.

C) Affidamento al notaio della funzione di **volontaria giurisdizione**, senza oneri per le parti, per il compimento di atti notarili da parte degli incapaci.

D) Istituzionalizzazione dell'attività di **consulenza di orientamento gratuita**, presso strutture pubbliche o presso gli stessi studi notarili, anche attraverso i consigli notarili, per un certo numero di ore nel corso del mese.

E) Possibilità di **redazione e autenticazione a distanza di alcune categorie di atti unilaterali dell'imprenditore** (non dispositivi del patrimonio), quali gli atti di organizzazione interna dell'impresa (attestazioni, certificazioni e dichiarazioni), da sottoscrivere dal legale rappresentante.

In concreto, si propone **l'utilizzo di un sistema informatico di autentica a distanza della firma**, in virtù del quale il notaio potrà autenticare la sottoscrizione di soggetti imprenditori, precedentemente identificati di presenza dallo stesso pubblico ufficiale, mediante un portale approntato dal Consiglio Nazionale del Notariato (senza oneri per lo Stato e le imprese), che consentirà l'accesso con un sistema di video-collegamento che permetta l'interazione del notaio con l'imprenditore (il quale non dovrà muoversi dal suo ufficio, purché nella giurisdizione di competenza del notaio) e la sottoscrizione dell'atto con firma elettronica ai sensi dell'art. 47bis della legge notarile.

Si tratta, all'evidenza, di una proposta che unisce il vantaggio per l'imprenditore di avvalersi dell'attività notarile senza muoversi dal proprio ufficio (con risparmio di tempo e costi).

### XIII

Sul piano degli interventi prettamente concorrenziali, infine, si formulano le seguenti proposte.

**A) Copertura della pianta organica** mediante concorsi pubblici da espletarsi entro breve periodo.

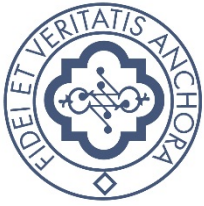
**Ampliamento della platea dei concorrenti** mediante il **superamento della vigente disciplina che limita il numero di concorsi con consegna degli elaborati (attualmente fissato a tre)** che un candidato può effettuare senza conseguire l'idoneità, in modo da favorire maggiormente l'accesso dei giovani al concorso.

**Possibilità di partecipazione al concorso senza svolgimento della pratica notarile per magistrati ed avvocati con anzianità di almeno 3 anni.**

**B) Previsione della costituzione di società esclusivamente tra notai,** al solo fine di favorire l'aggregazione e una migliore organizzazione, nel rispetto delle prescrizioni di carattere pubblicistico funzionali a preservare i caratteri e le garanzie tipiche della terzietà e di ogni servizio pubblico.

**C) Facoltà per i notai di ricevere gli atti (relativi a beni siti nel territorio dello Stato) presso le sedi diplomatiche all'estero.** In tal modo si amplierebbe anche la collaborazione già avviata con il MISE e l'Istituto Commercio Estero per la promozione del nostro Paese e del Made in Italy

(protocollo ICE-Notariato sottoscritto il 16 giugno 2015 nel quale il Notariato ha assunto l'impegno di garantire un'assistenza di primo livello ai funzionari dell'ICE su specifiche richieste provenienti da imprese assistite e di garantire assistenza internazionale all'ICE e alle imprese assistite grazie al network dei notariati presenti nel mondo e aderenti all'Unione Internazionale del Notariato e al CNUE).



CONSIGLIO  
NAZIONALE  
DEL  
NOTARIATO

**AC3012**

**Disegno di legge annuale sulla concorrenza**

**Proposte**



## I

Il Consiglio Nazionale del Notariato è pienamente consapevole della importanza dei temi in discussione e della necessaria assunzione di responsabilità cui è chiamato il Parlamento e ciascuno dei suoi membri in relazione al disegno di legge annuale sulla concorrenza.

Per tale ragione il CNN, anche alla luce della dichiarata condivisione, in linea generale, delle finalità del DDL Concorrenza, non intende esaurire il proprio contributo al dibattito con l'evidenziazione delle criticità derivanti dall'eventuale approvazione degli articoli 28, 29 e 30 nella loro attuale formulazione.

In quest'ottica, il notariato, nel dichiararsi sensibile all'obiettivo di eliminare i residui vincoli che ostacolano l'efficacia delle misure pro-concorrenziali ed all'opportunità di approntare riforme in grado di far conseguire vantaggi, anche in termini economici, al consumatore e alle imprese, intende contribuire a quanto sopra attraverso l'elaborazione di proposte in grado di ottenere detti risultati senza compromettere la sicurezza giuridica in settori nevralgici, quali il mercato immobiliare e le operazioni societarie. Proposte che vengono formulate, pertanto, al fine di superare l'attuale impianto normativo degli articoli 28, 29 e 30 del DDL concorrenza.

## II

Proprio sul piano prettamente concorrenziale, con riferimento alle proposte contenute nell'art. 27 del DDL, tendenti - sulla scorta della segnalazione dell'Autorità Antitrust - all'eliminazione della garanzia del reddito minimo di onorari repertoriali ed all'ampliamento della competenza territoriale del notaio, si ritiene che l'obiettivo di estendere la concorrenza

nell'offerta di servizi notarili possa essere efficacemente incrementato anche mediante interventi in tema di accesso alla professione.

Si propone, anche in relazione all'obiettivo di una rapida copertura della pianta organica mediante concorsi pubblici da espletarsi entro breve periodo, un ampliamento della platea dei concorrenti sia mediante il superamento della vigente disciplina che limita il numero di concorsi con consegna degli elaborati (attualmente fissato a tre) che un candidato può effettuare senza conseguire l'idoneità, in modo da favorire maggiormente l'accesso dei giovani al concorso, sia prevedendo la possibilità di partecipazione al concorso senza svolgimento della pratica notarile per magistrati ed avvocati con anzianità di almeno 3 anni.

Sempre in un'ottica concorrenziale, nonché per soddisfare le esigenze delle imprese e dei cittadini italiani nel mondo e l'attrazione degli investimenti verso il nostro Paese, potrebbe essere valutata l'opportunità di prevedere la facoltà per i notai di ricevere gli atti (relativi a beni siti nel territorio dello Stato) presso le sedi diplomatiche all'estero. In tal modo si amplierebbe anche la collaborazione già avviata con il MISE e l'Istituto Commercio Estero per la promozione del nostro Paese e del Made in Italy (protocollo ICE-Notariato sottoscritto il 16 giugno 2015 nel quale il Notariato ha assunto l'impegno di garantire un'assistenza di primo livello ai funzionari dell'ICE su specifiche richieste provenienti da imprese assistite e di garantire assistenza internazionale all'ICE e alle imprese assistite grazie al network dei notariati presenti nel mondo e aderenti all'Unione Internazionale del Notariato e al CNUE).

Da ultimo, potrebbe essere valutata l'opportunità di ammettere la costituzione di società tra notai, favorendo l'aggregazione e una migliore organizzazione nel rispetto delle prescrizioni di carattere pubblicistico funzionali a preservare i caratteri e le garanzie tipiche della terzietà e di ogni servizio pubblico.

### III

Sul piano del perseguimento degli obiettivi di semplificazione delle procedure e di risparmio dei costi (obiettivi peraltro non assicurati né dall'art. 28, né dagli art. 29 e 30 del DDL come attualmente formulati), sia consentito sottolineare come secondo i rapporti delle istituzioni finanziarie internazionali (in particolare, ci si riferisce al Rapporto Doing Business 2015 della Banca Mondiale) il nostro Paese, il cui sistema è basato su pubblici registri alimentati da atti autentici ricevuti o autenticati da notaio, nei settori “registering property” e “starting a business” si pone ai vertici delle graduatorie di attrattività per minori costi, minori tempi e maggiore efficienza, collocandosi in posizione di gran lunga migliore rispetto alla media OCSE ed ai punteggi attribuiti ai paesi più industrializzati. L’esperienza europea ed americana dimostra, invece, con numeri incontrovertibili, che nei paesi anglosassoni gli svantaggi economici (costi molto più alti, spesso conseguenti all’utilizzo di più professionisti anziché di un unico soggetto in posizione di terzietà) e sociali (furti di identità e truffe immobiliari) derivanti dall’assenza di un pubblico ufficiale indipendente nominato dallo Stato sono notevoli ed in costante crescita, con gravi rischi per l’efficienza e l’affidabilità del mercato.

Nell’ottica, quindi, del superamento degli art. 28, 29 e 30 si intendono formulare proposte alternative per una immediata e reale riduzione dei costi sia direttamente a vantaggio dei cittadini e delle imprese (con disponibilità del notariato a prevedere interventi per le fasce più esposte o deboli), che a vantaggio del sistema (e, quindi, indirettamente degli stessi cittadini ed imprese).

A) Riforma del Registro delle successioni (di cui all'art.52 e ss. delle disposizioni di attuazione del codice civile), attraverso la sua totale informatizzazione e telematizzazione, previa unificazione dei registri oggi esistenti presso le cancellerie dei Tribunali su base nazionale. La tenuta di detto Registro potrebbe essere affidata, senza oneri per lo Stato, al Consiglio Nazionale del Notariato.

Detta riforma consentirebbe un risparmio dei costi per i singoli cittadini che non dovrebbero sopportare oneri economici per gli spostamenti sul territorio, essendo oggi obbligati a recarsi nelle cancellerie dei diversi tribunali competenti in base al luogo di apertura delle successioni.

In tal modo, infatti, si renderebbe possibile la consultazione del Registro delle Successioni sia recandosi da qualsiasi notaio sul territorio nazionale, sia dall'estero attraverso gli uffici consolari, essendo in grado il notariato di utilizzare, anche per il Registro delle Successioni, la piattaforma già esistente per la consultazione del Registro dei Testamenti.

Il Registro sarà tenuto dal Consiglio Nazionale del Notariato che supporterà i costi di attuazione attraverso le sue strutture informatiche, ed in particolare attraverso la struttura prevista dall'art. 62 bis della legge notarile, opportunamente adeguata.

L'accesso al Registro per le iscrizioni sarà effettuato per il tramite di ogni notaio presente sul territorio nazionale, anche per gli atti redatti dai cancellieri. L'accesso in consultazione sarà parimenti effettuato attraverso ciascun notaio, così che gli studi notarili fungano da sportelli sul territorio per il registro delle successioni.

E' possibile inoltre prevedere un collegamento tra il registro ed i sistemi telematici del Ministero della Giustizia, in modo da consentire l'accesso diretto ai cancellieri sia per l'iscrizione degli atti, sia per la consultazione da remoto.

E' di tutta evidenza il vantaggio di sistema, anche sul piano economico, poiché l'ordinamento si troverebbe a disporre di un registro informatico facilmente consultabile, senza costi di attivazione e gestione per lo Stato.

B) Sempre collegato al sistema delle successioni, al fine di semplificare le procedure attualmente previste, si potrebbe consentire il raggiungimento degli obiettivi del DDL in esame, introducendo un'opportunità per il cittadino alternativa alle usuali pratiche connesse ai fenomeni ereditari, attraverso l'istituzione del Certificato di Successione nazionale, da affiancare a quello europeo già previsto dal Regolamento UE n. 650/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012, di cui all'art. 32 della legge 30 ottobre 2014, n.161 (in vigore a partire dal 17 agosto 2015).

Detto certificato (di successione nazionale) potrebbe cumulare in un unico atto notarile il contenuto della dichiarazione di successione, dell'atto di notorietà, nonché della accettazione di eredità, della rinuncia alla stessa e del rifiuto del legato, il tutto con risparmio in termini di tempi e di costi per il cittadino e per la stessa amministrazione (ancor più se si prevedesse la riscossione da parte del notaio delle imposte connesse alla dichiarazione di successione).

C) L'obiettivo di aumentare la competitività del sistema, con riduzione dei costi per i cittadini, può essere parimenti conseguito mediante la realizzazione, con modalità analoghe a quelle testé illustrate per il Registro delle Successioni, di un archivio informatico delle procedure di amministrazione di sostegno. Ci si riferisce alla possibilità di affidare al Consiglio Nazionale del Notariato la tenuta, senza oneri per lo Stato, di un Registro Informatico delle Amministrazioni di Sostegno, nel quale raccogliere ed organizzare sistematicamente i provvedimenti di nomina, sostituzione,

revoca e cessazione dei soggetti cui è affidato il compito di Amministrazione di sostegno.

Anche in questo caso è possibile prevedere un collegamento tra il registro ed i sistemi telematici del Ministero della Giustizia, in modo da consentire l'accesso diretto ai cancellieri sia per l'iscrizione degli atti, sia per la consultazione da remoto, così come sarà possibile ai cittadini senza oneri l'accesso in consultazione attraverso ciascun notaio sul territorio nazionale.

D) Ancora in relazione alle tematiche di interesse del “sistema giustizia”, l'obiettivo di semplificazione ed accelerazione delle procedure, dal quale deriverebbe un evidente vantaggio di sistema in termini di competitività e conseguentemente in termini di riduzione dei costi, potrebbe essere conseguito mediante la devoluzione al notaio, relativamente agli atti da stipularsi o autenticarsi, del compito di valutare l'esistenza delle condizioni previste dalla legge per il compimento di atti da parte degli incapaci ovvero in materia di beni ereditari (volontaria giurisdizione). Si tratta di una proposta finalizzata a semplificare l'attuale sistema autorizzatorio, deflazionando nello stesso tempo il carico giudiziario e facendo comunque salva per le parti la possibilità di rivolgersi all'autorità giudiziaria.

La valutazione della sussistenza delle condizioni per la stipula degli atti dei minori, degli incapaci ed in materia di beni ereditari verrebbe eseguita dal notaio in sede di incarico per il ricevimento dell'atto, senza l'aggravio di ulteriori formalità, con la conseguenza che l'atto verrebbe stipulato solo se sussistono i necessari presupposti. In caso contrario, come nell'ipotesi che siano state manifestate opposizioni, il notaio dovrà rimettere le parti dinanzi all'autorità giudiziaria, che si pronuncerà secondo il sistema vigente.

La proposta non comporta oneri aggiuntivi per le parti le quali restano sempre libere di adire l'autorità giudiziaria per l'autorizzazione dell'atto piuttosto che demandare la valutazione dei suoi presupposti al notaio.

E) Da ultimo, il ruolo di servizio pubblico proprio del notaio pubblico ufficiale potrebbe essere opportunamente valorizzato prevedendo lo svolgimento, da parte di ciascun notaio di un'attività di consulenza di primo livello gratuita, presso strutture pubbliche (o presso lo studio notarile), per un certo numero di ore nel corso del mese. Tale attività consentirebbe, altresì, laddove il legislatore lo ritenesse opportuno, di affidare al notaio il ruolo di interlocutore privilegiato per l'esatta informazione preventiva del consumatore in relazione a pratiche che possono esporre lo stesso a rischi trascurati o non sufficientemente valutati.

A titolo esemplificativo, si sottolinea come l'assistenza potrebbe essere rivolta ad un'informativa in materia di prestito vitalizio ipotecario, che è stato ridisciplinato con la legge 2/4/15 n. 44.

Il prestito vitalizio ipotecario (PVI) è una forma di finanziamento rivolta ai senior (sopra i 60 anni) al fine di consentire loro di godere di immediata liquidità collegata al valore della loro casa, senza necessariamente dover restituire alcuna somma prima della morte (il debito ricade, cioè, sugli eredi) o del verificarsi di diversi eventi previsti dalla legge.<sup>1</sup>

In relazione al Prestito vitalizio ipotecario, dunque, il notariato ben potrebbe assumere il ruolo di “consulente selezionato e monitorato dallo Stato” (già lo è strutturalmente, essendo assoggettato, come noto, a costanti controlli da parte del Ministero di Giustizia e dell'Agenzia delle Entrate), essendo

---

<sup>1</sup> Questa forma di finanziamento è nata nel mondo anglosassone (dagli anni 80) soprattutto per consentire agli anziani di avere la disponibilità di denaro a fini pensionistici o di assistenza sanitaria, o per manutenzione della casa o altri fini che comunque ne migliorano la qualità di vita.

In Italia si stima che le persone gli over 64 costituiscano il 22% della popolazione, sono la categoria meno indebitata (2,8%), con la più alta percentuale di casa di proprietà (75,6%; solo la fascia tra 55 e 64 li supera, con il 76,7% di case di proprietà), e con valori medi della casa piuttosto elevati, di circa 219.000 Euro (Dati elaborati ABI da studi della B. d'Italia “i Bilanci delle famiglie italiane nel 2012”). Tuttavia, non si può ignorare che il PVI presenta importanti criticità e pericoli per i mutuatari, tanto che negli USA (come in Canada ed in Australia) prima di poter sottoscrivere il contratto è OBBLIGATORIO che il mutuatario riceva una consulenza personale, da parte di consulenti selezionati dallo stesso Dipartimento/Ministero federale - HUD (con corsi di formazione ed esami, negli USA sono circa 800), e con necessario rilascio di attestato di avvenuta informazione.

Appare certamente opportuno, al fine di consentire al PVI di venire diffuso e realmente utilizzato dai possibili interessati, che anche in Italia si realizzi la preventiva informazione che eviti storture e dannosi usi del PVI, che ne comprometterebbero subito l'applicazione.

disponibile a mettere a disposizione risorse professionali, tecniche e didattiche per attuare una diffusione generalizzata delle caratteristiche del PVI, per divulgarne la conoscenza e, inoltre, la consulenza preventiva personalizzata ai possibili fruitori.

F) L'opportunità di incrementare la semplificazione ed accelerare le procedure nel settore societario, anche implementando il ricorso alle tecnologie telematiche ma senza rinunciare alla sicurezza giuridica (e superando, quindi, l'erroneo convincimento che la firma digitale possa sostituire l'intervento del pubblico ufficiale, sia in termini di certezza dell'identità che di controllo di legalità), suggerisce la proposta di prevedere la possibilità di redazione e autenticazione a distanza di alcune categorie di atti unilaterali dell'imprenditore (non dispositivi del patrimonio), quali gli atti di organizzazione interna dell'impresa (attestazioni, certificazioni e dichiarazioni), da sottoscrivere dal legale rappresentante.

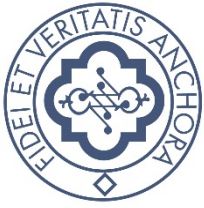
In concreto, si propone l'utilizzo di un sistema informatico di autentica a distanza della firma, in virtù del quale il notaio potrà autenticare la sottoscrizione di soggetti imprenditori, precedentemente identificati di presenza dallo stesso pubblico ufficiale, mediante un portale approntato dal Consiglio Nazionale del Notariato (senza oneri per lo Stato e le imprese) nell'ambito della struttura di cui all'art. 62bis della legge notarile.

Detto portale consentirà l'accesso dell'interessato a un ambiente informatico munito di sistema di video-collegamento che permetta l'interazione del notaio con l'imprenditore (il quale non dovrà muoversi dal suo ufficio, purché nella giurisdizione di competenza del notaio), la visione del documento da sottoscrivere, residente sul portale stesso e la sua sottoscrizione con firma elettronica ai sensi dell'art. 47bis della legge notarile. Il notaio nell'autentica attesta la presenza in videoconferenza della parte, l'interazione



con la stessa e la lettura dell'atto, nonché la corrispondenza del documento sottoscritto dalla parte a quello sottoscritto dal notaio.

Si tratta, all'evidenza, di una proposta che unisce il vantaggio per l'imprenditore di avvalersi della consulenza e dell'attività notarile senza muoversi dal proprio ufficio (con risparmio di tempo e costi) a quello del sistema giuridico di continuare a godere del "controllo preventivo di legalità" e degli altri controlli demandati al professionista (primo tra tutti quello antiriciclaggio) attraverso una forte implementazione della digitalizzazione.



CONSIGLIO  
NAZIONALE  
DEL  
NOTARIATO

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**COMMISSIONI RIUNITE**  
**VI - FINANZE E X - ATTIVITÀ PRODUTTIVE**

**AC3012**

**Disegno di legge annuale sulla concorrenza**

**ABSTRACT**

**delle Osservazioni del Consiglio nazionale del notariato  
sulle disposizioni in materia di notariato**

**19 giugno 2015**

**Il disegno di legge annuale per la concorrenza**, come si legge nel suo articolo 1 e nel documento di analisi tecnico-normativa, è finalizzato a introdurre riforme in materia di regolamentazione dei mercati per ridurre i costi a carico dei consumatori e delle imprese e favorire la crescita economica.

**Il notariato vuol fornire un contributo al perseguimento delle finalità sopra menzionate nel rispetto del quadro normativo comunitario e nazionale**, individuando soluzioni che facciano conseguire vantaggi ai cittadini, salvaguardando nello stesso tempo, sia nell'interesse generale che nell'interesse dei consumatori e delle imprese, le funzioni attribuite dalla legge al notaio. Ad esso, infatti, è demandata dallo Stato una pubblica funzione di controllo preventivo di legalità, che egli deve esercitare in posizione di terzietà e nel rispetto di un quadro normativo finalizzato a garantirne l'effettività.

Il Consiglio nazionale del notariato, infatti, pur condividendo in linea generale gli scopi che il disegno di legge intende perseguire, volti ad incrementare la concorrenza nel mercato dei beni e dei servizi professionali al fine di far conseguire ai consumatori possibili risparmi in termini economici, **esprime forti perplessità in ordine alle misure contemplate negli artt. 28, 29 e 30**, volte a rendere facoltativo l'intervento notarile per talune categorie di atti immobiliari e societari con una profonda modifica del sistema vigente in Italia, come nei principali paesi dell'Europa continentale, che prevede forme di tutela e garanzie sia nell'interesse dei cittadini che nell'interesse pubblico.

Si espongono di seguito, in sintesi, le ragioni di tali perplessità, enunciate nel documento recante le "Osservazioni del Consiglio nazionale del notariato".

### **1. Possibili effetti negativi delle nuove norme sulla crescita economica**

Con riferimento alle finalità di favorire la crescita economica del provvedimento si noti che:

a) **le norme di cui agli articoli 28, 29 e 30 del il disegno di legge in esame, qualora venissero approvate le nell'attuale versione, potrebbero comportare una repentina involuzione dei costanti miglioramenti riscontrati dagli indicatori Registering Property e Starting a Business** del rapporto annuale Doing Business 2015 della Banca Mondiale, indici di notevole impatto sulle aspettative di breve periodo degli operatori e sulla valutazione politica comparativa di medio-lungo periodo da parte dei policy makers.

Le transazioni di beni immobili ad uso non abitativo, come regolate in particolare nell'art. 28 in esame, comporterebbero inevitabilmente l'aumento di tempi, costi e procedure con un'incidenza diretta sugli indicatori. Gli attuali 4 step, completati lo stesso giorno e tramite un sistema one-stop-shop, potrebbero tramutarsi in almeno 8-12 procedure. Il rango italiano dell'indicatore Registering Property potrebbe peggiorare di 40/100 posizioni;

b) **le disposizioni, qualora venissero approvate nell'attuale versione**, potrebbero avere un effetto sfavorevole sulle aspettative degli investitori e sui partner commerciali istituzionali. Vale a dire che nel medio-lungo periodo, in caso di assestamento involutivo dei parametri riscontrati dal Doing Business, si potrebbe verificare una perdita di investimenti diretti esteri pari al 3,25% del PIL (rispetto ad una situazione in cui gli investimenti diretti esteri, in assenza delle previsioni del DDL, grazie alla stabilizzazione del contesto economico e normativo, dovrebbero continuare a presentare una crescita costante);

c) in base ad uno studio comparato in fase di finalizzazione<sup>1</sup> i costi relativi all'amministrazione della giustizia (ex ante ed ex post; spesa pubblica e privata) dei paesi che adottano un notariato di tipo latino, grazie alla funzione di giustizia preventiva garantita dai notai, sono inferiori a quelli dei paesi di common law (Regno Unito e Irlanda). Nel cluster composto da Italia, Germania, Austria, Belgio, Olanda, Spagna e Portogallo il totale della legal expenditure varia da 1,5 al 2,5% del PIL (la spesa privata per i costi della giustizia è pari a circa 250 Euro pro capite), mentre nel Regno Unito e in Irlanda varia da 3,05 a 3,2% del PIL (la spesa privata annua è pari a 440 Euro pro capite, di gran lunga superiore poiché basata su una ex-post dispute resolution). Nei paesi che non adottano il notariato "di tipo latino", tali costi sono, dunque, notevolmente più alti;

d) anche nelle analisi di McKnight-Hinton (2013) è stato empiricamente riscontrato che i costi relativi ai contenziosi giudiziari sono più alti negli USA (1,66% del PIL) e nel Regno Unito (1,05% del PIL) rispetto ai paesi dell'Eurozona (0,63% del PIL), nei quali il notariato svolge una funzione deflattiva del carico del contenzioso grazie ai controlli di legalità e alla consulenza giuridica (annullando l'effetto di asimmetria informativa che caratterizza il mercato dei servizi legali). Inoltre il notaio, agendo da sostituto d'imposta, annulla anche i costi di consulenza fiscale (servizi che possono richiedere costi alti soprattutto nei paesi di common law).

Veniamo ora al quadro normativo sul quale l'intervento in esame viene ad incidere.

### **1.1. Certezza delle situazioni giuridiche e funzioni del notaio**

**Un sistema di pubblicità legale ben funzionante risponde all'interesse generale.** E' essenziale, in particolare, che chiunque intenda acquistare un immobile possa contare sulla certezza dei dati risultanti dai pubblici registri. Oggi, con le reti telematiche, la facilità di accesso ai dati contenuti nei pubblici registri si è accresciuta. Ma ciò non riduce (anzi, al contrario, in certa misura, aumenta) l'esigenza che i dati immessi nei registri pubblici garantiscano un alto livello di certezza giuridica.

---

<sup>1</sup> Université Paris, Ouest – Nanterre La Défense, FIDES, Forum sur les Institutions, le Droit, l'Economie et la Société e ECONOMICA, Institute of Economic Research of Vienna.

**La funzione dei pubblici registri non è solo quella di fornire informazioni esatte a tutti gli interessati. La funzione dei pubblici registri è anche di carattere sostanziale, perché, con varie modalità, la trascrizione e l'iscrizione producono l'effetto giuridico di dirimere conflitti fra diritti soggettivi, di produrre determinati effetti costitutivi, di rendere inoppugnabili determinati atti (funzione di pubblicità "costitutiva" o di pubblicità c.d. sanante), di tutelare gli acquisti di diritti fondati sull'affidamento creato dalla pubblicità. Questi effetti sostanziali delle iscrizioni nei pubblici registri pervadono tutto il sistema giuridico: dalla pubblicità immobiliare (artt. 2644, 2652, n. 6, c.c.) ai trasferimenti di azienda, alle fusioni societarie (art. 2504-*quater*, c.c.), ecc.**

**Perciò è necessario un previo controllo sull'autenticità e sulla validità degli atti che sono destinati alla pubblicazione su pubblici registri.** Se questo controllo fosse abolito si introdurrebbe nel sistema (economico e civile) un alto tasso di incertezza informativa e di rischio di insicurezza nell'acquisto dei diritti.

**Questo inquadramento sistematico sta a fondamento anche delle numerose e fondamentali norme componenti la disciplina giuridica dell'impresa,** che attribuiscono alla iscrizione di determinati atti nel registro delle imprese valore costitutivo, sulla base di una scelta politico-legislativa (presente anche nelle direttive comunitarie in materia), che ritiene prioritaria, ai fini del buon funzionamento dei mercati, la certezza giuridica dei rapporti, anche a costo di ammettere il sacrificio di diritti acquisiti, con possibilità di rimedi soltanto risarcitori (vedi per esempio gli artt. 2332, 2504-*quater*, c.c.).

**E' chiaro che tutte queste norme sarebbero sproporzionate e irragionevoli se non esistesse un previo e approfondito controllo sull'autenticità e sulla validità degli atti destinati all'iscrizione nel registro delle imprese, controllo in funzione del quale è strutturato l'ordinamento del notariato.**

**Quanto alla concorrenza è noto che essa, pur essendo uno strumento attualmente insuperato di sviluppo economico, comporta anche dei "costi sociali",** in termini di concentrazione produttiva, di squilibri territoriali e sociali, di espulsione dal mercato di certe produzioni talora necessarie per il mantenimento di elevati livelli di benessere collettivo.

**Perciò numerose attività di impresa (dall'acqua ai trasporti, dall'energia alle comunicazioni elettroniche, ecc.) devono essere disciplinate anche con norme di deroga al normale funzionamento dei mercati concorrenziali;** norme atte a garantire il mantenimento di certi livelli essenziali del servizio, nell'interesse dell'intera popolazione.

In altri termini, il fatto che talune attività d'impresa debbano essere disciplinate come servizi di interesse economico **generale comporta la necessità di adottare norme speciali che:**

i) **garantiscono un certo livello di qualità dei servizi,** al fine di evitare pregiudizi agli utenti (e quindi lesione di diritti e interessi costituzionalmente tutelati);

ii) **garantiscono risultati di “servizio universale”**, cioè di disponibilità del servizio in modo capillare (v. quanto affermato dalla Corte costituzionale, a proposito della dispensazione dei farmaci, con la sent. n. 27 del 2003), nell’intero territorio nazionale, e con prezzi equi e non discriminatori.

**Il modello normativo, così sommariamente delineato, vale anche per la funzione notarile, che è addirittura tradizionalmente qualificata non solo come “servizio di interesse economico generale”, ma come “pubblica funzione”.**

In altri termini, il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità politica, può scegliere la linea di incentivare la concorrenza fra notai ed eventualmente anche la concorrenza fra notai ed altre professioni.

Ma può farlo solo a due condizioni:

i) che ciò non metta a repentaglio la qualità dei servizi offerti agli utenti e rientranti nella funzione notarile:

ii) che la maggiore concorrenza non elimini le garanzie di “servizio universale”, cioè di disponibilità dei servizi in modo capillare nell’intero territorio nazionale e a prezzi equi e non discriminatori.

**Più in dettaglio, è evidente che le autenticazioni dei notai si inseriscono in una disciplina della professione tradizionalmente comprensiva di obblighi di documentazione rigorosi e di una pervasiva vigilanza** (obblighi di repertorio, archivi notarili ecc.), laddove le autenticazioni degli avvocati sono e saranno atti a forma libera, non documentati in appositi registri e archivi (quei registri e quegli archivi che - invece - il nostro ordinamento ha costruito proprio come strumenti indispensabili per il raggiungimento della certezza nei traffici giuridici). Si deve dunque riconoscere che l’apertura alla concorrenza fra notai ed avvocati, per il modo in cui è configurata nel disegno di legge in esame è irragionevole e quindi costituzionalmente censurabile.

Parimenti si deve riconoscere che la deformalizzazione di taluni atti societari è contraria all’interesse generale alla certezza delle situazioni giuridiche.

## **2. Profili di illegittimità costituzionale e criticità sistematiche all’art. 28**

**Il giudizio di irragionevolezza si aggrava, poi, se si considera che il secondo comma dell’art. 28 del disegno di legge in esame prevede che l’avvocato, incaricato dell’autentica, non sia onerato delle visure ipotecarie** (cioè del compimento di servizi che i notai eseguono di *routine* per gli atti immobiliari compiuti con il loro ufficio). E’ evidente che la mancata previsione della doverosità di tali adempimenti aggrava il dubbio di costituzionalità sopra prospettato. In realtà, la previsione in commento disegna un’alternativa fra un servizio tradizionale completo (quello offerto dal notaio) e un servizio consistente in un’autentica

semplice. Solo con la prima alternativa si può garantire l'interesse generale al conseguimento del bene-cerchezza.

La previsione dell'art. 28, inoltre, non prevede il pagamento da parte degli avvocati della tassa archivio.

**I notai versano mensilmente agli archivi notarili il 10% degli onorari repertoriali, oltre a 2 euro** per ogni atto conservato a raccolta (si segnala, in proposito, che per tutti gli atti soggetti a pubblicità immobiliare o commerciale è prevista la conservazione a raccolta). **Il gettito relativo, nell'anno 2014, è stato di euro 66.546.400.** Gli archivi notarili, inoltre, trattengono il 2% quale aggio sulle somme riscosse per conto della Cassa Nazionale del Notariato (circa 5 milioni di euro l'anno).

Si tratta di un'entrata economicamente rilevante che, con l'approvazione dell'art. 28 del disegno di legge in esame verrebbe a mancare e che non appare compensata da alcuna ulteriore misura.

In virtù di tali rilievi, **la norma in questione appare priva di copertura finanziaria; copertura che deve essere indicata obbligatoriamente ai sensi dell'art. 81, terzo comma della Costituzione** e che non pare suscettibile di una quantificazione, essendo l'eventuale diminuzione delle entrate connessa a variabili concrete non individuabili *ex ante*.

A questo proposito, **si rileva che non vale a dimostrare il contrario, ovvero la sussistenza della copertura finanziaria, quanto si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge, nella parte in cui si sostiene che il mancato versamento della tassa archivio sarebbe compensato dal minor versamento alla Cassa nazionale del notariato** (cfr. pag. 25 della relazione illustrativa AC3012). Ciò perché l'ammontare del versamento previdenziale è del tutto svincolato dal versamento della tassa archivio.

**L'art. 28 solleva, inoltre, dubbi nei suoi rapporti con la normativa comunitaria in ordine alla ammissibilità di un rapporto concorrenziale tra l'avvocato e il notaio, rispetto ad una funzione del secondo che – sola – ha natura pubblicistica** e che, per tale ragione, viene svolta nell'ambito di una disciplina della professione comprensiva, a differenza di quella dettata per la professione forense, di obblighi di documentazione rigorosi e di una pervasiva vigilanza.

Orbene, il sistema nazionale imperniato sull'intervento notarile ha ricevuto il pieno avallo della **Corte di giustizia dell'Unione Europea**<sup>2</sup>, la quale ha riconosciuto espressamente che spetta al notaio "garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati. [...] **la circostanza che le attività notarili perseguano obiettivi di interesse generale,**

---

<sup>2</sup> (Corte di giustizia 24 maggio 2011, cause C-47/08 Commissione c. Belgio, C-50/08, Commissione c. Francia, C-51/08, Commissione c. Lussemburgo, C-52/08, Commissione c. Portogallo, C-53/08, Commissione c. Austria, C-54/08, Commissione c. Germania, C-61/08, Commissione c. Grecia).

**miranti in particolare a garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati, costituisce una ragione imperativa di interesse generale”**

La stessa Corte ha ripetutamente confermato la rilevanza dell’attività svolta dal notaio in sede di controllo di legalità degli atti, nell’interesse – pubblico – alla certezza ed alla sicurezza dei traffici giuridici. In particolare, essa ha riconosciuto “l’obbligo fatto ai notai di verificare, prima di procedere all’autenticazione di un atto o di una convenzione, che tutte le condizioni richieste dalla legge per realizzare tale atto o tale condizione siano soddisfatte e, laddove non lo siano, di rifiutare di procedere a detta autenticazione”, sottolineando che **“il notaio svolge tale verifica perseguendo un obiettivo di interesse generale, ossia garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati”** (Corte giust. 24 maggio 2011, cit.).

Alla stregua dei rilievi innanzi esposti, sembra potersi concludere che, **per effetto della disposizione di cui all’art. 28 del disegno di legge in esame, i principi di certezza e sicurezza giuridica sanciti a livello europeo risulterebbero non adeguatamente presidiati.**

Con l’attribuzione della funzione di autenticazione della scrittura privata per la cessione o la donazione di beni immobili non ad uso abitativo, di valore catastale non superiore a 100.000,00 euro, **l’avvocato sarebbe chiamato a svolgere una funzione solo in parte analoga a quella propria di pubblico ufficiale, in quanto:**

-egli non sarebbe tenuto all’esecuzione delle preventive visure ipotecarie e catastali, espressamente affidate alla responsabilità delle parti;

-egli non sarebbe sottoposto alle regole rigorose, quali quelle dettate per la professione notarile, dirette a garantire non solo l’imparzialità e la terzietà del notaio, ma anche, nella sostanza oltre che nella forma, la particolare solennità del documento dallo stesso predisposto.

Passiamo ora all’esame degli elementi di criticità conseguenti all’inserimento nel vigente ordinamento delle nuove disposizioni in materia di contrattazione immobiliare.

Si osserva, in particolare che:

a) la disciplina in questione nulla dispone in ordine alla conservazione degli atti autenticati dagli avvocati. La normativa vigente stabilisce che le scritture private autenticate, soggette a pubblicità immobiliare o commerciale, devono essere conservate dal notaio nella sua raccolta e non possono essere consegnate in originale alle parti. **Questo sistema garantisce l’interesse pubblico alla conservazione dell’originale, la sua facile reperibilità anche per il rilascio delle copie (anche esecutive) e, soprattutto, la sua sottoposizione al controllo in sede di ispezione.**

L’eventuale ampliamento di questi servizi anche agli atti autenticati dagli avvocati comporterebbe un impegno organizzativo non sostenibile dagli archivi notarili “con l’attuale situazione dell’organico” e richiederebbe un aumento dello stesso in grado di soddisfare le richieste potenzialmente provenienti da circa 230.000 nuovi operatori.



I costi di questa riorganizzazione andrebbero allora quantificati con un'adeguata copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81, Cost.;

**b) altra funzione fondamentale degli archivi notarili, che verrebbe ad essere compromessa dalle disposizioni dell'art. 28 del disegno di legge in esame, è quella del controllo, esercitato per il tramite di questi uffici, dal Governo, in base alla disciplina vigente, sugli atti dei notai e sui loro repertori.**

Né potrebbe sostenersi, per superare tale criticità, l'estensione degli stessi controlli agli avvocati. Qui osterebbe, oltre alle intuibili difficoltà organizzative con i costi correlati, che richiederebbero adeguata copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81, Cost., soprattutto l'obiezione che in uno Stato di diritto la professione forense non può essere sottoposta a controlli da parte del Governo;

**c) altro effetto che discenderebbe dalla normativa in questione riguarda l'incertezza del versamento delle imposte indirette relative agli atti autenticati dagli avvocati. In base al sistema vigente il notaio è responsabile del pagamento delle imposte per gli atti da lui redatti, ricevuti o autenticati, oltre che solidalmente obbligato "insieme con" le parti contraenti.** Il notaio, in particolare, è sostituto d'imposta ed è responsabile della riscossione e versamento delle imposte indirette, senza aggio per lo Stato, garantendo la liquidazione e riscossione delle stesse per tutti gli atti da lui redatti e/o autenticati (per un ammontare che supera i 6.000.000.000 di euro l'anno, riferiti al 2011).

Anche sotto tale profilo occorrerebbe valutare, in termini di impatto sull'organizzazione degli uffici pubblici preposti e, quindi, di conseguente copertura finanziaria, l'estensione a circa 230.000 nuovi operatori non solo di un sistema di riscossione, ma anche, e soprattutto, del sistema di controlli previsto dal vigente testo unico delle imposte di registro, che prevede ispezioni periodiche quadrimestrali e ispezioni straordinarie a carico dei notai in relazione al versamento delle imposte da essi percepite ed un'attività di verifica sull'esattezza dell'ammontare dell'imposta liquidata e versata per ciascun atto;

**d) l'art. 28 incide negativamente sull'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 62 a 67 dell'art. unico della Legge 27 dicembre 2013 n.147 (Legge di stabilità 2014), volte ad introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del deposito del prezzo presso il notaio rogante nell'attesa della trascrizione dell'atto nei registri immobiliari, come ulteriore meccanismo di garanzia della sicurezza delle operazioni di trasferimento immobiliare, per il quale è di imminente pubblicazione il regolamento attuativo. Tale istituto resterebbe inapplicabile agli atti autenticati dagli avvocati.**

**e) l'immissione nei registri immobiliari di atti sui quali non è stato svolto un identico preventivo controllo di legalità rende l'efficacia di tali trasferimenti incerta;**

**f) altro rischio connesso all'entrata in vigore del sistema di cui all'art. 28, quale conseguenza della criticità, esposta al punto precedente, è rappresentato dal possibile aumento del contenzioso nella materia immobiliare.**

L'introduzione nel nostro ordinamento di un sistema analogo a quello americano, basato sulla mera autentica dell'atto immobiliare con l'obbligo di assicurare il risarcimento di eventuali danni derivanti dalla rivendica del diritto acquistato da parte di terzi, non può non suscitare la preoccupazione che ciò comporti un aumento del contenzioso nel settore immobiliare, che nel paese preso a riferimento per introdurre la nuova normativa è di gran lunga superiore.

E ciò a tacere dell'aumento dei costi derivanti dalla sommatoria della parcella del professionista autenticante e degli oneri assicurativi. Anche sotto questo aspetto il confronto con gli Stati Uniti è assolutamente perdente per il sistema giuridico di quest'ultimo paese;

g) un ulteriore profilo da considerare riguarda l'incidenza delle previsioni di cui all'art. 28 del disegno di legge in tema di concorrenza sul codice civile, ed in particolare sull'art. 782 che prescrive che l'atto di donazione deve essere stipulato in forma pubblica.

La forma pubblica ad substantiam della donazione, analogamente a quanto previsto in altri paesi europei (ad esempio, Francia, Belgio, Lussemburgo) nasce - in linea con il profilo storico dell'istituto - per tutelare il donante. La ritualità dell'atto pubblico e la connessa solennità dei testimoni garantiscono l'accertamento dell'effettiva sussistenza di un'attenta riflessione e ponderazione da parte del soggetto disponente in ordine alle conseguenze della liberalità, evitando così l'eventuale pregiudizio economico derivante da un incontrollato impulso di generosità.

### **3. Profili critici agli articoli 29 e 30**

**Gli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame apportano modifiche in materia di diritto societario.**

**Entrambe le disposizioni mostrano profili di criticità rispetto al vigente ordinamento nazionale ed all'osservanza degli obblighi derivanti all'appartenenza all'Unione Europea.**

**L'art. 29, infatti, in primo luogo, si rivela non conforme alla direttiva 2009/101/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'art. 48, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi.**

**In particolare, l'art. 1 della direttiva (Ambito di applicazione) stabilisce espressamente che le misure di coordinamento da essa previste si applicano alle**

**disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative, per l'Italia, alle società per azioni, alle società in accomandita per azioni e alle società a responsabilità limitata.**

Inoltre, l'art. 11, inserito in apertura del Capo 4 (Nullità della società), sancisce che: "In tutti gli Stati membri la cui legislazione non preveda, all'atto della costituzione, un controllo preventivo, amministrativo o giudiziario, **l'atto costitutivo e lo statuto della società e le loro modifiche devono rivestire la forma di atto pubblico**". Nel successivo art. 12 è precisato che deve essere dichiarata in giudizio la nullità delle società nell'ipotesi di: "i) mancanza dell'atto costitutivo oppure di inosservanza delle formalità relative al controllo preventivo o della forma dell'atto pubblico; ii) carattere illecito o contrario all'ordine pubblico dell'oggetto della società".

Al fine di soddisfare l'esigenza di sicurezza dei traffici giuridici, dunque, **la direttiva richiede un preventivo controllo di legalità, amministrativo o giudiziario, svolto da soggetto titolare di una funzione pubblicistica.**

Rispondendo alle fondamentali esigenze testé ricordate, gli artt. 11 e 12 della direttiva 2009/101/CE dettano due precetti fondamentali: a) **l'atto pubblico è obbligatorio per la costituzione di tutte le società di capitali, fatta salva l'ipotesi in cui l'ordinamento nazionale preveda controlli preventivi, amministrativi o giudiziari, di natura sostanziale sulla documentazione che la società presenta**, e quindi sull'effettiva esistenza delle condizioni che permettono la regolare costituzione della stessa società; b) **l'assenza dell'atto pubblico oppure dei necessari controlli preventivi, amministrativi o giudiziari nonché l'illiceità e/o la contrarietà all'ordine pubblico dell'oggetto della società determinano la nullità della società**<sup>3</sup>.

Il compito di verificare **la regolarità sostanziale della documentazione dell'atto costitutivo di una società nel nostro ordinamento è svolto dal notaio**, che è altresì responsabile della regolarità sostanziale dell'iscrizione al Registro delle imprese, **il Conservatore del Registro limitandosi, invece, alla mera verifica estrinseca e materiale dell'esistenza di un atto notarile ed al riscontro della regolarità formale della documentazione** (l'art. 2330 c.c., co. 3, dispone infatti, che "L'Ufficio delle imprese, verificata la regolarità formale della documentazione, iscrive la società nel registro").

**Indicazioni di segno contrario rispetto alle suesposte prospettazioni non sembrano potersi trarre dal ricorso alla tecnica del modello standard di atto costitutivo e di statuto della s.r.l. semplificata.**

Anzitutto, e il rilievo è assorbente, in base al vigente art. 2463 bis c.c. l'atto costitutivo delle s.r.l. semplificate deve essere redatto per atto pubblico, pur se in conformità al modello

---

<sup>3</sup> (si veda, nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla identica previsione contenuta nella previgente direttiva 68/151/Cee, sent. 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing e 20 settembre 1988, causa C-136/87, Ubbrik Isolatie B.V.).

standard tipizzato con decreto del Ministro della Giustizia: il disposto dell'art. 11 della direttiva n. 2009/101/CE è, dunque, rispettato (al contrario di quanto accadrebbe con l'entrata in vigore dell'art. 29 nella parte in cui introduce la possibilità di atti costitutivi redatti per scrittura privata non autenticata).

A ciò si aggiunga che, comunque, **la standardizzazione del modello non arriva ad esempio a tipizzare l'oggetto sociale**, per il quale tale modello prevede ovviamente una casella vuota, da riempire con le scelte sul settore di svolgimento dell'iniziativa societaria.

**Nel sistema come sopra configurato dagli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame, in secondo luogo, non vi è alcun soggetto che si trova nella posizione di destinatario degli obblighi derivanti dalla direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (recepita con D.Lgs. n. 231/07), nonché dalle raccomandazioni GAFI.** Ne deriva, con tutta evidenza, una sostanziale vanificazione dell'effetto utile (su cui, da ultimo, Cass. n. 10124/15) della anzidetta normativa europea, le cui finalità di ordine pubblico verrebbero frustrate da una disciplina nazionale che ne consentisse, in buona sostanza, l'aggiramento. E tanto basta a mettere in dubbio la legittimità - proprio in rapporto al diritto dell'Unione europea - delle modifiche previste dall'art. 29.

Tutto ciò comporta insuperabili vizi di incostituzionalità sotto il duplice profilo:

a) della disparità di trattamento tra fattispecie assolutamente identiche, essendo tutte le operazioni societarie, a prescindere dal valore, considerate a livello nazionale ed internazionale ad alto rischio, sia ai fini dell'antiriciclaggio che ai fini del finanziamento del terrorismo;

b) della diretta violazione delle direttive comunitarie in materia di antiriciclaggio.

E' inevitabile, in assenza di adeguata verifica, che la società semplificata a responsabilità limitata si presti a facili elusioni della normativa antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento al terrorismo.

**Analoghe considerazioni possono esser svolte con riferimento anche alle previsioni dell'art. 30 del disegno di legge concorrenza, laddove la mancanza di adeguata verifica antiriciclaggio e di controlli sull'identità e la capacità giuridica e di agire delle parti, nonché sulla legittimità degli atti in settori come quello delle società di persone e del trasferimento delle partecipazioni societarie presentano gli stessi identici profili di criticità sul piano dell'ordine pubblico.**

Da ultimo, si osserva che l'attuale sistema di controllo sugli atti societari, basato sul pubblico ufficiale-notaio, **dimostra un notevole grado di efficienza e sicurezza**, avendo consentito, dalla sua adozione, di ridurre i tempi di costituzione della società da tre mesi a un giorno.

**Si considerino, inoltre, gli effetti della nuova norma, di cui all'art. 20, comma 7-bis del d.l. 91/2014, sull'iscrizione immediata dell'atto notarile nel registro delle imprese:** l'attuale sistema di controlli in ambito societario, insieme a questa misura di semplificazione, consentirà all'Italia di risalire ancora in modo molto significativo nella graduatoria *Doing business*, settore "*starting a business*".

Se si decidesse poi di attribuire all'atto costitutivo notarile l'effetto di conferire la personalità giuridica alle startup già prima dell'iscrizione nel registro delle imprese (come già avviene in Lussemburgo), **si stima che l'Italia potrebbe risalire fino al 12° posto nella graduatoria mondiale.**

Al contrario, **laddove venissero recepite in legge le proposte di cui agli artt. 29 e 30 del disegno di legge, demandando il controllo, attualmente svolto dai notai, ai conservatori del registro delle imprese, si tornerebbe inevitabilmente alle lungaggini del passato.** In questo caso inoltre, ove il conservatore rilevasse delle illegittimità, dovrebbe inoltre sospendere il procedimento d'iscrizione, chiedere le modifiche e poi riesaminare l'atto con evidenti allungamenti dei tempi.

**A ciò si aggiunga, inoltre, che la S.R.L.S. è gratuita** (il notaio non può per legge chiedere un compenso) per il cittadino, che paga solo imposte e diritti camerali. Finora ne sono state costituite diverse decine di migliaia (come da dati CCIAA), cosicché con il passaggio alla scrittura privata non vi sarebbe più il risparmio rappresentato dalla gratuità della prestazione notarile. **L'utente, al contrario, dovrebbe pagare il compenso al diverso professionista a cui si dovrebbe comunque, di fatto, rivolgere.**

Si noti infine, con riferimento ai rischi per l'ordine pubblico e lotta alla criminalità della deformalizzazione degli atti di cui agli artt. 29 e 30, che:

a) l'ultimo rapporto GAFI (2012), "*International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*", prevede una specifica sezione "E" dedicata a "*Transparency and Beneficial Ownership of Legal Persons and Arrangements providing specific recommendations*" **per poter prevenire l'abuso degli strumenti societari a livello internazionale;**

b) **l'OCSE sottolinea** che la "veste societaria" (*corporate veil*) è costantemente usata come strumento per riciclaggio di denaro, evasione fiscale, frodi di mercato e altre attività illecite.

L'istanza per la riduzione della vulnerabilità dello strumento societario da parte del Financial Stability Forum (FSF), ha portato alla pubblicazione OCSE del manuale "*Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes*" **che si propone di indicare misure idonee a combattere l'abuso societario, invitando i governi nazionali ad adottare provvedimenti volti ad assicurare la trasparenza** delle informazioni relative alla proprietà ed al controllo societario;

c) il rapporto *“The puppet masters”* della Banca Mondiale analizza le modalità utilizzate dalle organizzazioni criminali per occultare i loro proventi e propone contromisure ad hoc per prevenire e combattere l’abuso degli strumenti principalmente utilizzati nelle attività illecite.

**L’analisi individua negli strumenti societari i “punti nodali” che compongono la struttura portante del riciclaggio di denaro.** La maggior parte degli attori coinvolti nei fenomeni di corruzione e riciclaggio si nascondono sotto una “veste societaria”, difficilmente rintracciabile, che spesso riesce ad eludere i controlli delle autorità.

**Memoria per la  
Audizione presso le Commissioni riunite  
VI Finanze X Attività produttive  
della Camera**

**Disegno di legge recante  
Legge annuale per il mercato e la concorrenza**

**Audizione della Società  
Acquirente Unico SpA  
Ing. Paolo Vigevano**

Roma, 19 giugno 2015



## **Onorevoli presidenti, onorevoli deputati,**

desidero ringraziare queste commissioni per aver voluto ascoltare Acquirente Unico nell'ambito del presente ciclo di Audizioni in merito all'Atto Camera 3012, Disegno di "Legge annuale per il mercato e la concorrenza".

A seguito della completa liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica per i clienti domestici, avvenuto nel 2007, il primo dei compiti principali assegnati ad Acquirente Unico è stato proprio quello di approvvigionare energia per i piccoli consumatori. In seguito sono stati affidati alla Società altri compiti, tutti facenti leva sulla sua caratteristica di terzietà, necessaria per svolgere tale ruolo.

Nel contesto di questa audizione, mi soffermerò anche sul Sistema Informativo Integrato, cui fa riferimento la relazione di accompagnamento al Disegno di legge, in merito all'articolo 21. Attingerò, comunque, anche all'attività dello Sportello per il Consumatore di energia, che concorre all'obiettivo di sostenere la libertà di scelta del consumatore di energia e fornisce utili informazioni sullo stato della liberalizzazione.

Il ruolo pubblico e terzo appena richiamato costituisce, ritengo, il punto di forza della società Acquirente Unico. Mi auguro di potere, in questa sede, offrire al Parlamento delle utili informazioni, atte a meglio valutare una questione così rilevante per i cittadini, quali i mezzi e i tempi atti a superare il Servizio di Maggior Tutela.

### **Il Servizio di Maggior Tutela**

In tutti i paesi europei sono stati adottati meccanismi atti a tutelare il piccolo consumatore, domestico o industriale, il cui potere contrattuale è oggettivamente inferiore a quello di una impresa energetica, in particolare se verticalmente integrata. Tali strumenti di tutela sono sempre influenzati dall'assetto industriale e di mercato del singolo paese. In maggioranza, comunque, si tratta di vincoli o obblighi, per lo più posti in capo agli operatori. Tali vincoli vengono modificati e adattati, anche con una certa frequenza, per mantenere efficace la loro deterrenza. Solo a titolo di esempio, citeremo la regolazione estremamente pervasiva resasi necessaria nel mercato britannico.

Qui, il regolatore Ofgem ha, tra l'altro, imposto agli operatori di comunicare i propri costi a giustificazione di offerte eventualmente diversificate tra aree geografiche o categorie diverse di utenti: la verifica della mancata coerenza tra prezzi e rialzi può determinare anche la revoca dell'autorizzazione a operare. Inoltre, è stato imposto un numero massimo di offerte praticabili (non più di quattro) sia per l'elettricità che per il gas oltre a obblighi informativi molto stringenti e uno switch automatico su tariffe più basse nel caso di clienti "incastrati" in offerte non più commercializzate.

Anche in Inghilterra, proprio nella patria della liberalizzazione dei mercati energetici, è oggi in valutazione la possibilità di adottare una soluzione che rimanda all'impostazione alla base di Acqui-



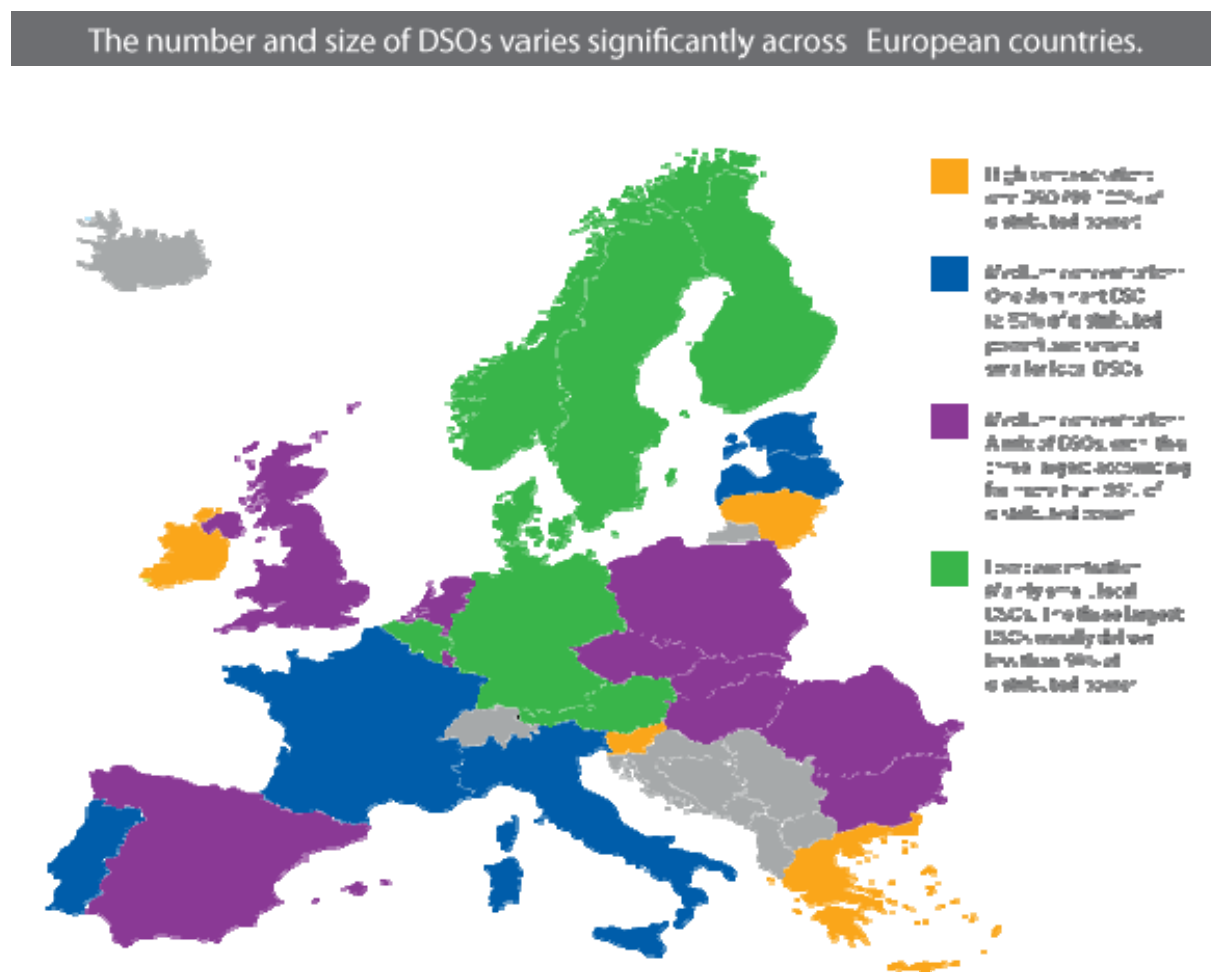
rente Unico<sup>1</sup>. Ciò, in ragione del fatto che lo stesso regolatore inglese ha pubblicamente ammesso che l'obiettivo da loro perseguito, cioè un calo dei prezzi determinato dalla pressione procompetitiva dei singoli consumatori sulle imprese, non è stato raggiunto in maniera soddisfacente.

Ciò ci consente di meglio inquadrare, quindi, la soluzione individuata dal legislatore italiano: un soggetto pubblico, non obbligato a fare utili e che non possa indebitarsi per proporre un prezzo inferiore agli esisti del mercato. In questo modo, la competizione per il cliente finale avviene, per quanto riguarda la componente energia, sulla base di un prezzo trasparente e confrontabile. La scelta di adottare un simile modello è fortemente collegata allo specifico assetto del mercato energetico italiano.

Vi invito ad osservare la mappa che vi è stata consegnata (*figura 1*). È stata elaborata da Eurelectric, si riferisce all'anno 2013 e se ne evince a colpo d'occhio il livello della concentrazione della distribuzione elettrica in Europa, cui è direttamente collegata la concentrazione della vendita.

Tra i paesi che hanno immediatamente recepito le direttive di liberalizzazione del mercato elettrico, l'Italia è, assieme alla Francia, l'unico in cui ad un solo distributore fa capo almeno l'ottanta per cento dell'energia distribuita. Il maggiore distributore italiano serve l'85 % dei clienti domestici.

**Figura 1: Numerosità e dimensione dei distributori in Italia – Fonte Eurelectric**



<sup>1</sup> vedi Times 26 dicembre 2014

Quando, nel 2007, la liberalizzazione del mercato energetico è stata estesa a tutti i consumatori, il legislatore si è trovato davanti alla necessità di risolvere un problema: come gestire il caso dei clienti che, potendo scegliersi un proprio fornitore, non lo avessero fatto. In particolare, era necessario individuare a chi affidare il loro approvvigionamento e come stabilirne il prezzo.

La soluzione più semplice, adottata ad esempio nei paesi scandinavi, consiste nel dare al consumatore un tempo massimo per la scelta e poi, in caso di inerzia, affidarlo ad un fornitore di ultima istanza. In Svezia, paese che ha adottato da subito questo modello, la fornitura di ultima istanza risulta mediamente più onerosa di circa il 30% rispetto ai prezzi di mercato.

È chiaro che un modello così “aggressivo” avrebbe generato grossi problemi applicativi in un paese come l’Italia, caratterizzato, da un lato, da una popolazione molto più ampia (oltre sei volte la Svezia) e, dall’altro, da marcate differenze economiche e sociali.

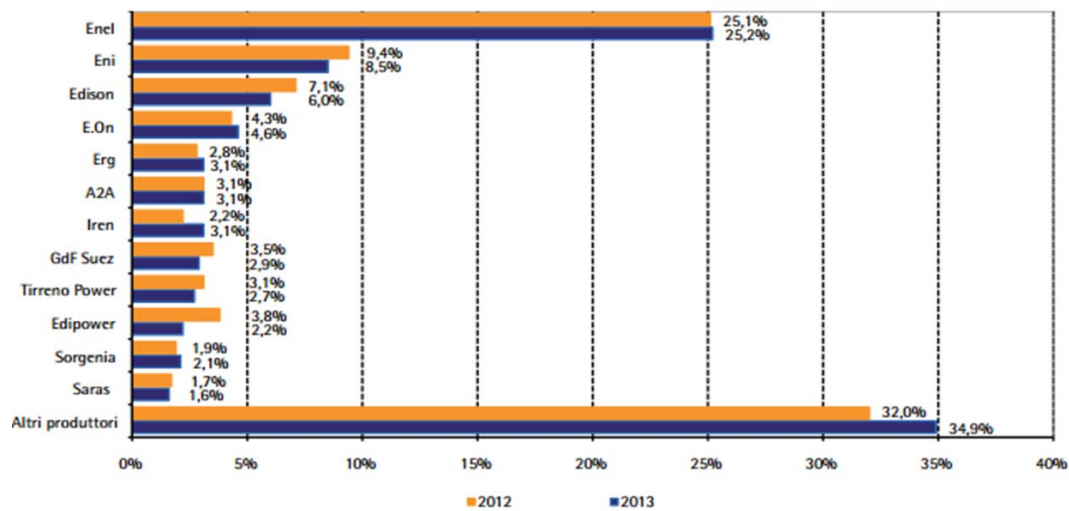
In paesi simili all’Italia, come la Germania (che rappresenta peraltro il più grande mercato energetico continentale) il problema è stato risolto attribuendo l’obbligo della fornitura – e soprattutto la definizione del relativo prezzo – al venditore collegato al distributore. L’assetto della distribuzione in Germania, però, vede i tre soggetti di maggiori dimensioni distribuire meno del 50% dell’energia.

La fornitura dell’energia elettrica ai consumatori finali è regionale: sono attive oltre 900 utilities municipalizzate. Oltre a una serie di grandi aziende, vi sono fornitori di piccole e medie dimensioni, i quali rappresentano più dei due terzi di tutti i fornitori. Tra l’assetto italiano e quello tedesco esistono vari gradi intermedi, come quelli dell’Inghilterra e della Spagna, in cui il compito di “fare il prezzo” (approvvigionare) è stato assegnato direttamente al venditore collegato al distributore, poiché la distribuzione è sufficientemente disaggregata, sebbene non al livello della Germania. Comunque, la pur relativa concentrazione presente in questi paesi ha determinato effetti controversi.

Poiché l’obiettivo della liberalizzazione non è ovviamente la liberalizzazione in sé, ma lo sviluppo della concorrenza, l’Italia si è trovata nella necessità di individuare un modo di contrastare l’alto livello di concentrazione nella distribuzione e nella vendita di energia. Ricordiamo infatti che, oltre alla concentrazione dell’85% della distribuzione nelle mani di un solo operatore, in Italia si riscontra la concentrazione di circa l’83% dei volumi di vendita per i consumatori domestici tra tre gruppi societari, con il primo che raggiunge da solo addirittura il 76%.

Al contrario, nel mercato all’ingrosso italiano la concentrazione risulta molto bassa e forte è la concorrenzialità. Come si vede dal grafico tratto dalla Relazione Annuale dell’Autorità per l’energia per l’Energia 2014 (*figura 2*), nel mercato all’ingrosso italiano nessun operatore è oggi costantemente determinante per la formazione del prezzo.

Figura 2: Quote di mercato dei produttori elettrici in Italia



Fonte: Indagine annuale sui settori regolati.

Il legislatore ha quindi stabilito che il consumatore domestico che non abbia scelto un proprio fornitore venga rifornito da società di vendita di proprietà del medesimo gruppo societario del distributore<sup>2</sup> senza che però tali società possano determinare autonomamente il prezzo della fornitura. Tale prezzo, invece, è indicato trimestralmente dall’Autorità per l’energia. Esso è costituito, in sostanza, di due componenti<sup>3</sup>:

- 1) la materia prima, cioè il costo puro dell’energia;
- 2) il costo della commercializzazione, cioè della fatturazione e dell’assistenza alla clientela.

Il costo puro dell’energia è determinato attraverso la partecipazione al mercato all’ingrosso di un grossista pubblico – Acquirente Unico – che si incarica di approvvigionarsi con gli stessi strumenti e le medesime modalità di un qualunque operatore, estraendo dal mercato un’indicazione di prezzo indipendente, credibile e non viziata da scelte in alcun modo riconducibili alla discrezionalità di una qualche amministrazione pubblica: un *benchmark* che diventi il prezzo di riferimento della congruità delle offerte sul mercato libero.

Il costo della commercializzazione viene stabilito dall’Autorità di regolazione sulla base di numerosi parametri, tra cui il costo storico di gestione del cliente da parte dell’ex monopolista.

Dall’attività di acquisto di energia all’ingrosso e dalla sua cessione agli esercenti la maggior tutela non può derivare una perdita né un guadagno per Acquirente Unico. Acquirente Unico, infatti, nasce *per favorire l’uscita verso altri operatori*, senza fare nulla per trattenere i clienti che serve né per riacquisirli.

Viene così dato a tali utenti il tempo e il riferimento per verificare un’offerta per loro più attrattiva, in termini di prezzo o di servizi aggiuntivi. Un obiettivo che può essere perseguito solo da un

<sup>2</sup> Sopra i 100mila clienti, deve obbligatoriamente farlo attraverso società separate

<sup>3</sup> Ci si riferisce qui alla sola componente energia: le altre componenti (Oneri di sistema, costi di trasporto e distribuzione, imposte, accise e IVA) sono definite rispettivamente dalle autorità a ciò competenti.

sogetto pubblico che non sia obbligato al conseguimento di alcun utile (mentre nessun soggetto privato può accettare di non fare utili).

L'Autorità per l'energia ha spesso notato, che la mobilità della clientela elettrica italiana è assolutamente in linea con quella di paesi a noi paragonabili. Il Servizio di Maggior Tutela, quindi, non ha rappresentato un freno alla mobilità dei clienti, anzi, ne è stato il presupposto (figure 3 e 4).

**Figura 3: Usi diversi dalle abitazioni - Clienti in Maggior Tutela e switching – Fonte AU**

|                                                                  | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      |
|------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| N. clienti maggior tutela                                        | 5.623.297 | 5.212.938 | 4.936.602 | 4.785.049 | 4.698.023 | 4.557.027 | 4.274.224 |
| Passaggio a Società <b>collegata</b> al precedente esercente     | 359.862   | 252.070   | 175.466   | 163.297   | 123.275   | 110.353   | 144.753   |
| Passaggio a Società <b>non collegata</b> al precedente esercente | 141.998   | 285.078   | 197.692   | 159.151   | 145.771   | 135.187   | 164.706   |
| Totale switching                                                 | 501.860   | 537.148   | 373.158   | 322.448   | 269.046   | 245.540   | 309.459   |

**Figura 4: Usi domestici - Clienti in Maggior Tutela e switching – Fonte AU**

|                                                                  | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       |
|------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| N. clienti maggior tutela                                        | 27.888.479 | 27.188.319 | 26.254.733 | 24.897.546 | 23.733.253 | 22.829.193 | 21.689.911 |
| Passaggio a Società <b>collegata</b> al precedente esercente     | 244.722    | 723.893    | 877.615    | 1.129.012  | 884.977    | 629.336    | 882.819    |
| Passaggio a Società <b>non collegata</b> al precedente esercente | 61.395     | 302.111    | 410.028    | 647.707    | 728.197    | 614.805    | 535.489    |
| Totale switching                                                 | 306.117    | 1.026.004  | 1.287.643  | 1.776.719  | 1.613.174  | 1.244.141  | 1.418.308  |

Ricapitolando dunque, il Servizio di Maggior Tutela e il ruolo di approvvigionatore per questo mercato assegnato ad Acquirente Unico, si sono realizzate due potenti misure antitrust finalizzate a:

- evitare potenziali conflitti di interessi utilizzando un soggetto in grado di frapporti tra i segmenti liberalizzati della produzione e della vendita (in molti casi verticalmente integrati);

- neutralizzare le ricadute anti-competitive rese possibili dalla forte concentrazione della vendita ai piccoli consumatori.

### Maggior Tutela vs mercato libero

Nel disegno di legge oggi in discussione, si prevede di abolire la Maggior Tutela. Assumeremo qui positivamente che ciò non significhi rinunciare agli obiettivi proconcorrenziali che la Tutela si propone, bensì individuarne modalità di superamento che assicurino condizioni migliori per il consumatore finale. Proviamo dunque a valutare quali siano stati gli elementi chiave del successo di questo meccanismo, al fine di comprendere quali siano le positività da mantenere per il consumatore e quali gli ostacoli da rimuovere per la crescita del mercato libero.

Il primo elemento da prendere in considerazione è quanto sia mutato il contesto negli ultimi otto anni. Come abbiamo già accennato e come si evince in dettaglio dalle seguenti tabelle, la concentrazione della distribuzione e della vendita rimangono assai elevate a otto anni dalla completa liberalizzazione del mercato.

**Figura 5: Quote distribuzione (rispetto all'energia) – Anno 2013 – Fonte AEEGSI**

|                                    | domestici   | non domestici | totale      |
|------------------------------------|-------------|---------------|-------------|
| <b>1. Enel Distribuzione</b>       | 86%         | 85%           | 85%         |
| <b>2. A2A Reti elettriche</b>      | 3%          | 4%            | 4%          |
| <b>3. Acea Distribuzione</b>       | 5%          | 3%            | 4%          |
| <b>4. Aem Torino Distribuzione</b> | 1%          | 1%            | 1%          |
| <b>5. Hera</b>                     | 1%          | 1%            | 1%          |
| <b>Altri</b>                       | 4%          | 5%            | 5%          |
| <b>Totale</b>                      | <b>100%</b> | <b>100%</b>   | <b>100%</b> |

**Figura 6: Quote mercato (rispetto all'energia) dei primi gruppi societari - Anno 2013– Fonte AEEGSI**

|                  | domestici   | Altri usi BT | Altri usi MT |
|------------------|-------------|--------------|--------------|
| <b>1. Enel</b>   | 76,6%       | 44,0%        | 9,7%         |
| <b>2. Edison</b> | 2,7%        | 4,1%         | 9,2%         |
| <b>3. Acea</b>   | 4,3%        | 3,5%         | 4,1%         |
| <b>4. Eni</b>    | 3,8%        | 2,8%         | 4,8%         |
| <b>5. Hera</b>   | 1,4%        | 4,5%         | 4,8%         |
| <b>Altri</b>     | 11,2%       | 41,1%        | 67,4%        |
| <b>Totale</b>    | <b>100%</b> | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  |

Cerchiamo allora di comprendere per quale motivo, malgrado circa 7,5 milioni di utenze domestiche e 2,2 di piccole imprese siano passate sul mercato libero, sono ancora, rispettivamente 20,5 e 4 milioni le utenze che ancora fanno riferimento al Servizio di Maggior Tutela.

A questo proposito, si sente a volte parlare di inerzia o addirittura di pigrizia del consumatore. Acquirente Unico, nel corso degli ultimi anni, ha esaminato la questione in dettaglio (pur nell'ambito delle nostre possibilità) nell'arco di 3 anni, mettendo poi i risultati a disposizione del Regolatore. Si tratta di due indagini su un campione, rispettivamente, di 2000 interviste faccia a faccia e di 600 interviste telefoniche, seguite da 5 *focus group*<sup>4</sup>. Inoltre, la nostra società, attraverso lo Sportello per il Consumatore gode di un osservatorio privilegiato sul tema dei reclami, poiché ne tratta circa 40mila l'anno. L'insieme di queste osservazioni ci consentono di sfatare alcuni luoghi comuni. Il consumatore di energia non è affatto pigro o inerte; altrettanto inesatto è che il consumatore non sia interessato ad un risparmio anche piccolo sulla commodity.

Basta, del resto, riflettere sul fatto che lo stesso consumatore sceglie online la propria assicurazione auto per un risparmio annuo spesso inferiore a quello ottenibile sul mercato energetico; lo stesso consumatore si destreggia tra offerte telefoniche la cui complessità spesso non è inferiore a quella di un'offerta sul mercato elettrico; lo stesso consumatore trova normale cercare il distributore dove risparmiare anche pochi centesimi al litro di benzina.

Dal nostro punto di osservazione, invece, emerge chiaramente che la lentezza del consumatore di energia nel cambiare fornitore dipende essenzialmente da tre fattori:

- la "vischiosità" che ancora caratterizza il mercato libero;
- gli alti costi di informazione e di *switching*;
- il prezzo competitivo della fornitura.

**La "vischiosità" che ancora caratterizza il mercato libero.** Quando parliamo di vischiosità, ci riferiamo al fatto che il mercato libero viene percepito come un ambiente "pericoloso". Attenzione, i consumatori apprezzano le possibilità offerte dal mercato e non sono contrari ad esso. Piuttosto, ne lamentano l'inaffidabilità.

Consentitemi di riportare le parole di alcuni dei partecipanti ai *focus group* tenuti in gennaio e febbraio tra Milano, Roma e Napoli: *«al telefono mi hanno fatto domande sulle nostre abitudini di vita, la casa, gli elettrodomestici, e alla fine mi hanno proposto una certa offerta, ma si sono 'dimenticati' di dirmi che i prezzi indicati erano senz'IVA e in più che con la potenza impegnata di 4,5 Kw venivo a pagare 23 € in più e quindi alla prima bolletta ho visto che non mi conveniva affatto!»* (matura, Mi). O anche *«Se risparmi in una fascia spendi di più nell'altra, le offerte non puoi con-*

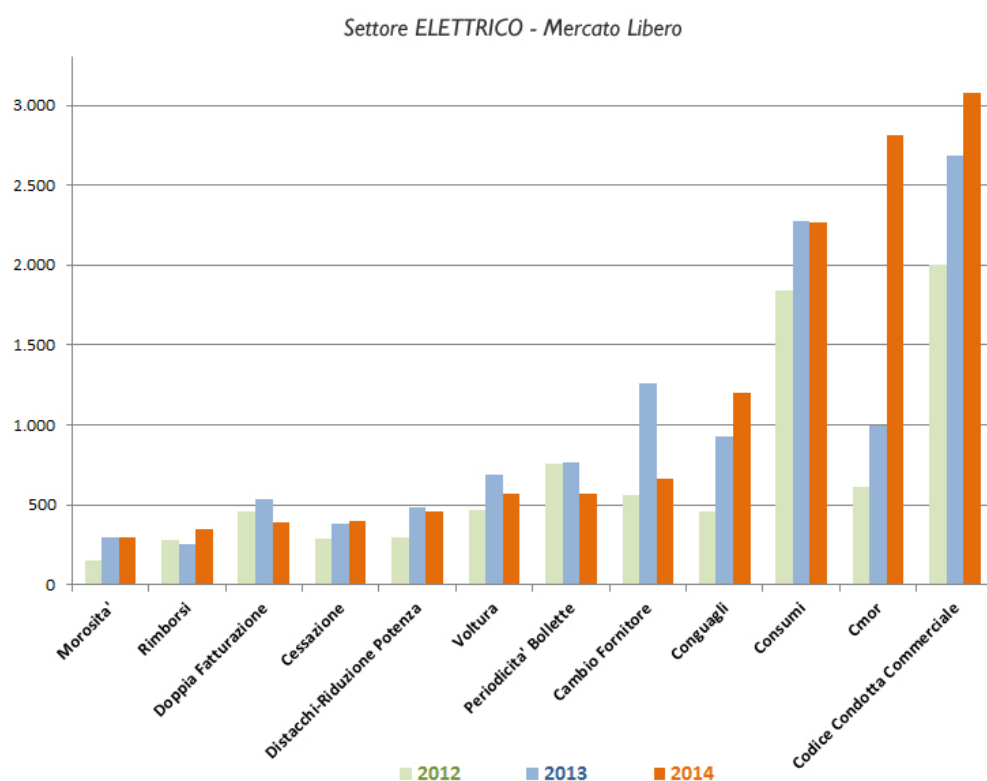
---

<sup>4</sup> Le indagini sono state realizzate dalla società Episteme: Scenario socioculturale ATLAS – 2000 interviste face to face, ad un campione di soggetti dai 15 ai 74 anni, rappresentativo della popolazione italiana, per i principali parametri sociodemografici: sesso, età, area geografica e comune di residenza, livello di istruzione. Indagine CATI – 600 interviste telefoniche ad un campione di 18-64enni rappresentativo della popolazione italiana per sesso, età, area geografica di residenza. Focus Group estesi proiettivi un campione di decisori familiari dai 23 ai 60 anni, per metà uomini e per metà donne, e differente livello di proattività (1/3 che hanno cambiato gestore o fatto un nuovo contratto almeno una volta negli ultimi 2 anni).

frontarle...» (giovane, Rm). E ancora «c'è il rischio di pagare doppio, anche perché non sempre il distacco e l'allaccio avvengono proprio alla fine del mese». Infine: «son passato ad un nuovo fornitore: quando hanno incominciato ad arrivarmi queste bollette pazzesche, per le quali non sapevano darmi una giustificazione, ho provato a recedere ma ho dovuto aspettare tre mesi e pagare una penale» (maturo, Mi).

Questa percezione del mercato come territorio imprevedibile e poco trasparente la ritroviamo nelle statistiche dello Sportello per il consumatore di energia. Il livello di reclusività annuo del settore si aggira, stando all'Autorità per l'energia, attorno al mezzo milione di casi. Circa un decimo di questi arriva poi all'attenzione dello Sportello. Come è noto, lo Sportello è nato per risolvere in seconda istanza le problematiche di cui i consumatori non sono riusciti a venire a capo con il proprio fornitore. Dai dati dello Sportello possiamo quindi individuare quali siano le "malattie" più virulente che affliggono il mercato. Vi prego di osservare la seguente figura 7, che si riferisce alle principali tipologie di reclami presentati negli anni 2012-13-14 e riferiti al Mercato libero.

**Figura 7: Tipologie di reclami Mercato libero 2012-2014 – Fonte AU**



Come si vede, la maggiore criticità, crescente nel corso del triennio, è riconducibile a violazioni del Codice di Condotta Commerciale.

Proprio qui si annida principalmente la sfiducia di cui si diceva, quel mercato come giungla che scoraggia il consumatore. Le notizie sui problemi viaggiano, grazie al passaparola, assai più rapi-

damente di quelle sulle opportunità e il passaparola restituisce l'incombere di 'doppie fatturazioni' e l'impossibilità riparare in tempi brevi all'eventuale errore nella scelta.

In seconda posizione vediamo l'impennata di reclami sul cosiddetto Cmor. Come sapete, si tratta del sistema di indennizzo introdotto dall'Autorità per l'energia per evitare il fenomeno del "turismo energetico", ossia che clienti morosi scorretti potessero, cambiando gestore, impedire al vecchio fornitore di recuperare il credito dovuto. Il dato dello sportello segnala ancora una viscosità che incide negativamente sul mercato: difficile infatti immaginare che chi ha volutamente omesso il pagamento di una fattura si rivolga allo Sportello per il Consumatore per protestare. Invece, il consumatore onesto, che si ritrova in bolletta un corrispettivo di morosità - magari per un pagamento non andato a buon fine mesi prima, magari relativo a una fattura che non trova più - tenderà a percepire l'intera operazione di cambio di fornitore come poco trasparente e ambigua, arrivando a sospettare che si tratti di un trucco per ottenere indebitamente un pagamento. Cui peraltro è costretto pena il distacco della fornitura.

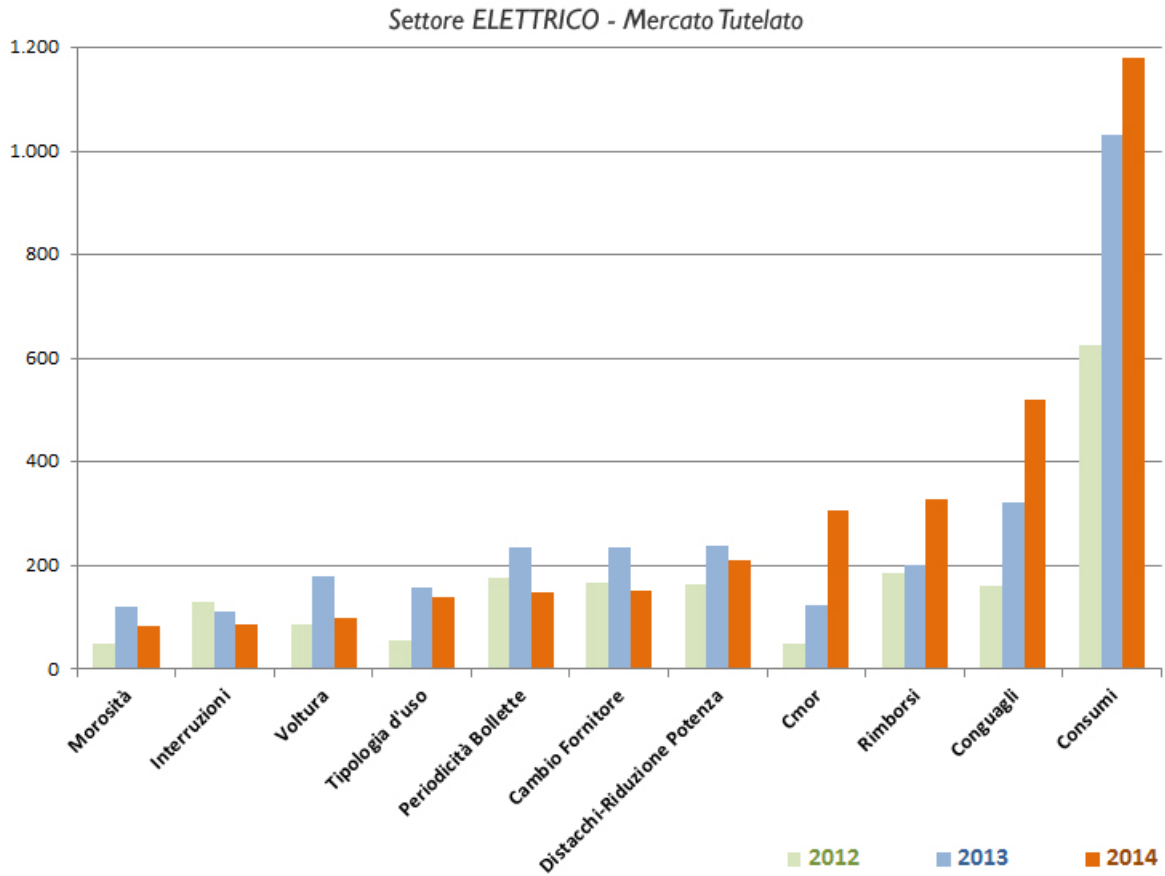
Stesso discorso può essere fatto per le altre voci. Il concetto comunque è chiaro: una volta concluso un contratto con un nuovo fornitore nel mercato dell'energia, la questione non può dirsi chiusa con una certa sicurezza. Tale sicurezza, pur relativa, il consumatore invece la associa a un cambio di assicurazione o di gestore di telefonia mobile.

Osservando i dati relativi al Servizio di Maggior Tutela, emerge che, rispetto al Libero, le criticità sono di tipo affatto diverso (*figura 8*). Ma, soprattutto, osservando il grafico successivo (*figura 9*) appare evidente la disparità di volumi tra i due mercati. Su un totale di 77247 casi nel triennio, 48200 hanno riguardato il mercato libero e 18689 il Servizio di Maggior Tutela: quasi due volte e mezzo di più, a fronte di un mercato cinque volte meno numeroso.

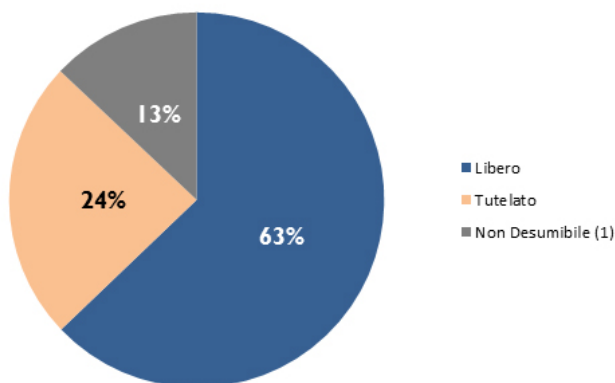
Ora, è naturalmente possibile ipotizzare una maggiore attenzione e una maggiore propensione alla reclamosità per i clienti più attivi, che hanno compiuto il passaggio al mercato libero, ma resta il fatto che, per una ragione o per l'altra, proprio una quantità significativa di questi consumatori più attivi hanno trovato ragioni di lamentela abbastanza serie da spingerli fino al contatto con lo Sportello che, come ricordiamo, rappresenta una seconda istanza.



**Figura 8: Tipologie di Reclami Mercato Tutelato 2012-2014**



**Figura 9: Distribuzione reclami per tipologia di mercato – Fonte AU**



(1) Sono conteggiati i reclami per i quali non è possibile risalire alla tipologia mercato (ad es. reclami incompleti/irregolari, richieste informazioni e tematiche che coinvolgono solo il distributore)

## **Alti costi di informazione e di switching**

A differenza di quanto avviene in altri mercati, non esiste di fatto oggi una agevole possibilità di confrontare le offerte tra i vari fornitori di energia da parte dell'utente finale. I normali comparatori non trattano la questione e siamo ben lungi dal disporre di fogli informativi paragonabili a quelli della telefonia. Il Trovaofferte messo in campo dall'Autorità per l'energia risulta, almeno stando alle nostre indagini, ancora poco conosciuto. Peraltro, sebbene vada reso all'Autorità per l'energia il giusto merito per aver messo in campo uno strumento che consente almeno un qualche orientamento al consumatore, esso non pretende essere un vero comparatore di offerte sulla base di una profilazione dettagliata del singolo consumatore (compito che non può certo addossarsi il Regolatore).

Questa difficoltà si riscontra puntualmente nelle indagini da noi svolte. In sintesi, le osservazioni del consumatore:

1. una sovrabbondanza di proposte (ogni gestore ha un portfolio nutrito di opzioni d'offerta), ma confusiva e poco differenziata
2. la scarsa comprensibilità della struttura del prezzo e le difficoltà di comparazione delle offerte, che non aiutano a comprendere quanto si pagherà effettivamente e valutare la convenienza di un'offerta rispetto ad un'altra
3. la poca trasparenza della comunicazione commerciale
4. il sostanziale livellamento dei prezzi rende economicamente poco rilevante il passaggio da un gestore all'altro
5. l'appiattimento del marketing sul tema del risparmio non sollecita la curiosità e l'interesse dei consumatori più moderni.

L'ultimo punto, l'appiattimento sul tema del risparmio, appare particolarmente meritevole di attenzione. La comunicazione commerciale è molto sbilanciata sul tema del risparmio, ma la leggibilità delle offerte e la valutabilità del reale impatto del nuovo contratto sui propri effettivi consumi (poco noti) rendono la scelta così complicata da far apparire spesso irrilevante il risparmio. Va poi considerato che il consumatore sembra associare il concetto di risparmio più all'esito di comportamenti virtuosi, come l'acquisto di un elettrodomestico di categoria energetica superiore o l'attenzione a non sprecare l'energia, piuttosto che alla scelta di un'offerta economicamente più vantaggiosa.

## **Il prezzo competitivo della fornitura**

Come abbiamo visto, il consumatore lamenta un forte (e sproporzionato) costo di acquisizione di informazione e di scelta, specie a fronte di un vantaggio economico piuttosto esiguo. La definizione di esiguità è naturalmente opinabile, ma indiscutibilmente la presenza di un "prezzo di riferimento" come benchmark di mercato, che consentisse al consumatore di valutare le offerte, si è rivelata efficace. Si badi, il consumatore non sembra conoscere le caratteristiche del Servizio di Maggior Tutela. Spesso lo confonde con un prezzo fisso. Quello che però coglie, della Tutela, è il

suo essere punto di riferimento per altre offerte o, se si vuole, l'offerta da battere, in termini economici e/o di servizi aggiuntivi.

Vediamo allora quale sia stata la performance di Acquirente Unico dal punto di vista del prezzo e, quindi, quale è stato il benchmark con cui si sono confrontati gli operatori del mercato libero, come questo benchmark si è formato e quali sono i possibili modi di valutarlo.

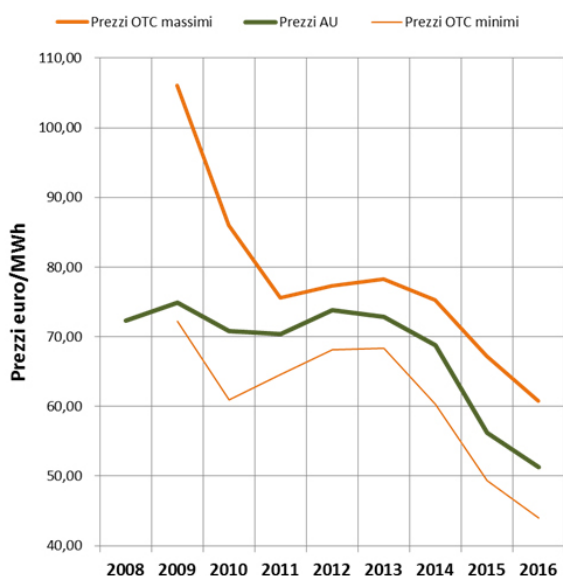
Il prezzo della Maggior tutela, per quanto riguarda la parte strettamente connessa all'energia, è frutto di un mix di acquisti a termine e di acquisti sul mercato del giorno prima.

Acquirente Unico compra piccole quantità di prodotti a termine – mensili, trimestrali, semestrali, annuali, biennali – fino a raggiungere, per ogni anno, una copertura che, ad oggi, si è sempre aggirata attorno al 50% del fabbisogno. Quindi, metà circa dell'energia che si è calcolato di dover comprare per un anno dato è stata contrattualizzata nei due anni precedenti tramite la piattaforma MTE<sup>5</sup> e/o tramite procedure d'asta. Il resto dell'energia necessaria la si acquista giorno per giorno in borsa.

In questo modo, il prezzo che viene trasferito al consumatore finale rispecchia il reale andamento dei mercati energetici: in maniera fedele, ma non meccanica (non come, per intenderci, potrebbe fare una formula).

Lo scopo degli acquisti a termine è stabilizzare il prezzo finale mitigando il rischio legato alle oscillazioni dei prezzi spot (storicamente caratterizzati da elevata variabilità). Nel grafico accanto (*figura 10*) si riportano le quotazioni Over The Counter<sup>6</sup> minime e massime dei prodotti a termine baseload dal 2009 al 2016.

**Figura 10: Acquisti a termine AU vs quotazioni OTC prodotti baseload annuali (fonte AU)**



Dal confronto delle quotazioni con il prezzo di acquisto a termine sostenuto da AU per ciascun prodotto annuale emerge che il prezzo a termine di AU si colloca in posizione tendenzialmente mediana rispetto ai prezzi minimi e ai massimi acquistati dagli altri operatori.

Purtroppo, sui mercati all'ingrosso è possibile verificare i prezzi che vengono pagati, ma non le quantità acquistate. In sostanza, ogni operatore ha un proprio portafogli, caratterizzato da un mix di coperture di cui non è possibile conoscere la consistenza. *D'altra parte, proprio la scelta di quanti MWh comprare di un particolare prodotto e non di un altro costituisce il nocciolo dell'attività di approvvigionamento. E da*

<sup>5</sup> MTE: Scambi bilaterali che avvengono sulla piattaforma regolamentata del GME (Gestore dei Mercati Energetici)

<sup>6</sup> OTC: Scambi bilaterali *Over The Counter* definiti al di fuori dei sistemi regolamentati (fonte di rilevazione: Bloomberg)

esso dipende la competitività del singolo operatore.

Per valutare la bontà (sempre in termini di benchmark) del prezzo della Maggior Tutela, occorre anche confrontarlo con i prezzi realmente praticati sul mercato libero. Fortunatamente, a questo fine abbiamo a disposizione un prodotto molto sofisticato. Il monitoraggio dei prezzi sul mercato è infatti una attività che l’Autorità per l’energia svolge come proprio compito istituzionale dal 2011. Assai rilevanti, ai nostri fini, sono i prezzi medi applicati dagli esercenti ai propri clienti finali.

Si riportano a confronto, nella tabella sottostante, i prezzi medi pagati dall’insieme dei clienti, comprendenti le componenti dei costi di approvvigionamento, vendita e margine di vendita sia per i clienti del mercato libero che del Servizio di Maggior Tutela, suddivisi tra domestici e Altri usi BT (piccole imprese).

**Figura 11: Prezzi medi clienti Servizio Maggior Tutela vs mercato libero – Fonte AEEGSI**

| Anni | Maggior tutela (euro/MWh) |              | Mercato libero (euro/MWh) |              | Differenza %  |              |
|------|---------------------------|--------------|---------------------------|--------------|---------------|--------------|
|      | (a)                       |              | (b)                       |              | $(b - a) / a$ |              |
|      | Domestici                 | Altri usi BT | Domestici                 | Altri usi BT | Domestici     | Altri usi BT |
| 2011 | 96,25                     | 98,97        | 108,61                    | 105,49       | +12,8%        | +6,6%        |
| 2012 | 106,80                    | 105,80       | 120,20                    | 115,60       | +12,5%        | +9,3%        |
| 2013 | 104,70                    | 109,60       | 125,10                    | 112,00       | +19,5%        | +2,2%        |

Detti prezzi medi non comprendono, quindi, i costi di trasmissione, distribuzione e misura, gli oneri di sistema e le imposte (in quanto uguali per tutti).

Come si vede, le offerte sul mercato libero sono risultate, in media, più alte del prezzo della fornitura del Servizio di Maggior Tutela. Le medie elaborate dall’Autorità per l’energia tengono conto della quantità di clienti che hanno aderito alla singola offerta più o meno vantaggiosa. Quello che il prezzo medio non ci dice, però, è quale sia la distribuzione delle offerte più e meno convenienti tra i vari operatori sul mercato. Da questo punto di vista ci soccorre un altro strumento istituito dall’Autorità per l’energia, il già citato “Trovaofferte”.

Figura 12: Risultati Trovaofferte Autorità, 18 giugno 2015, consumatore residente a Milano

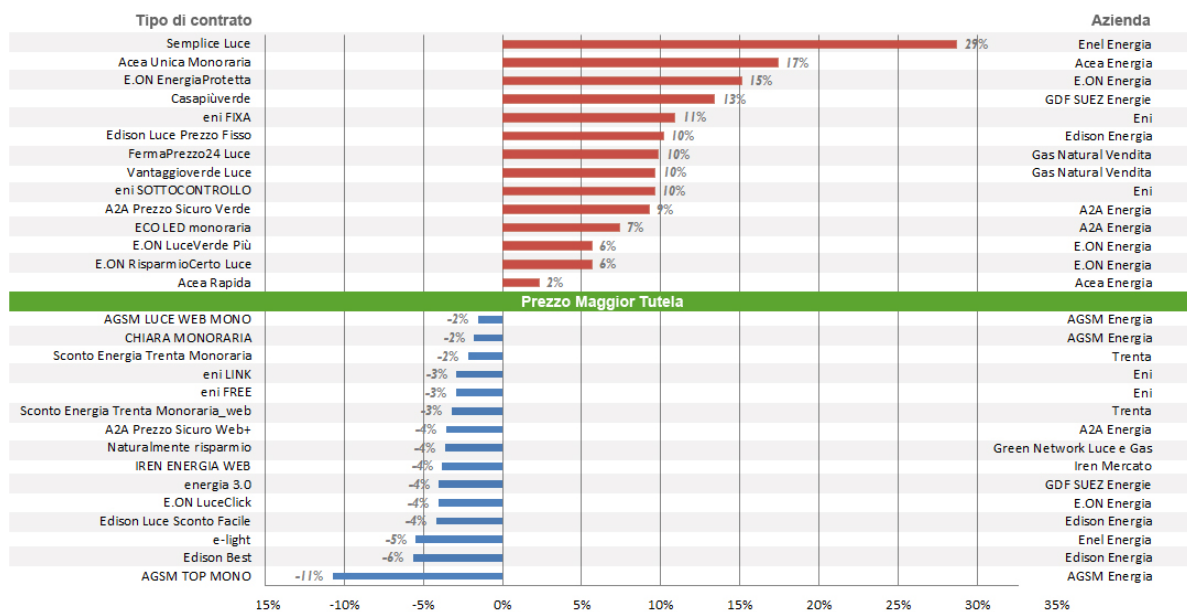
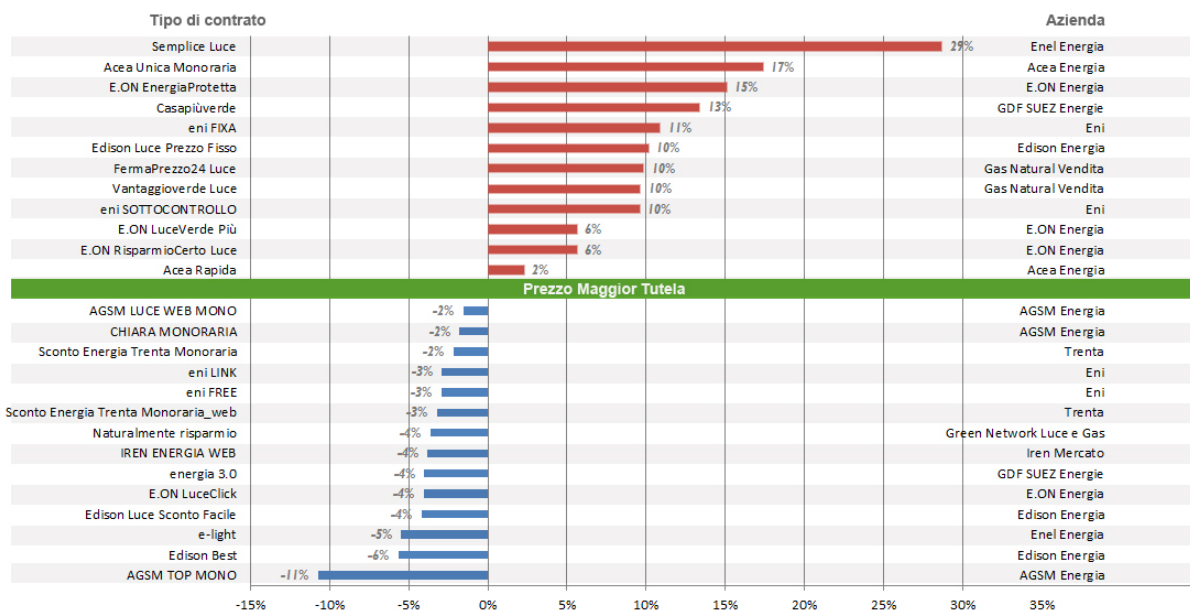


Figura 13: Risultati Trovaofferte Autorità, 18 giugno 2015, consumatore residente a Palermo



Come si vede, l'offerta disponibile per due consumatori tipo (uno residente a Milano, l'altro a Palermo che consumano 2700 kWh/anno per una fornitura di 3 kW di potenza) è sostanzialmente identica e oscilla da un 29% in più, per un'offerta a prezzo bloccato che assicura dal rischio di rialzi anche per le componenti non legate all'energia (oneri di sistema e altro), a un'offerta a sconto sui prezzi della Maggiore Tutela (offerta centrata quindi puramente sui costi dell'energia) di circa l'11%.

Il consumatore ha dunque a disposizione una offerta ampia e variegata. Il prezzo della tutela, quindi, non costituisce alcun tipo di inibizione, rispetto al dispiegarsi delle offerte sul mercato, ma al contrario vi svolge un positivo ruolo di riferimento.

### **Il Sistema Informativo Integrato per lo sviluppo del mercato libero**

Il tema di un non fluido funzionamento del sistema è un problema che il sistema conosce, anche se non sempre lo riconosce adeguatamente.

La concentrazione dei distributori e delle imprese di vendita collegate, già descritta in precedenza, non garantisce le medesime condizioni a tutti gli operatori. Eppure questo è, requisito indispensabile perché il mercato possa dirsi veramente competitivo. Infatti, un operatore della vendita integrato con un distributore ampiamente diffuso sul territorio avrà una facilità di accesso a un mercato più ampio, dal momento che è già strutturato per dialogare con quell'operatore. Al contrario, un venditore puro deve strutturarsi (investendo di conseguenza) per essere in grado di interfacciarsi con una molteplicità di distributori operanti sul territorio. Si tratta, ovviamente, di una barriera all'ingresso difficilmente superabile.

In un mercato elettrico e del gas in cui si è passati da poche decine a diverse centinaia di operatori, tra produttori, distributori, traders, venditori, il problema della piena e trasparente disponibilità dei dati di profilazione e delle misure dei consumi dei clienti finali, nelle medesime condizioni, verso tutti gli operatori è diventato centrale.

È proprio per questi motivi che la legge, già nel 2010 (legge 129), ha istituito il Sistema Informativo Integrato con la finalità di offrire a tutti gli operatori del settore parità di condizioni nella gestione dei flussi informativi, attraverso una adeguata ed efficace infrastruttura tecnologica.

Le principali finalità del SII sono quelle di:

1. garantire uniformità di trattamento (stessi dati, stessi tempi, stesse modalità) verso tutti gli operatori
2. consentire la semplificazione dei processi e la riduzione dei costi a carico degli operatori e, quindi, dei consumatori finali
3. garantire la protezione dei dati (personali e non) negli scambi, negli accessi e negli archivi del sistema stesso
4. monitorare gli adempimenti degli operatori relativi ai processi critici che hanno un impatto diretto nei confronti del cliente finale (*switching*, voltture, misure), per assicurarne l'esecuzione in tempi certi e con risultati affidabili
5. consentire ai soggetti istituzionali competenti di verificare il comportamento del mercato a supporto di eventuali azioni correttive dell'assetto regolatorio.

Il SII mette a disposizione una un'interfaccia centralizzata nei confronti di tutti gli operatori, in modo ciascun venditore non dovrà più preoccuparsi di seguire modalità e regole diverse per colloquiare con i diversi distributori.

Il corretto funzionamento del SII, come soggetto centrale e indipendente, mette tutti sullo stesso piano e, da un lato, favorisce la concorrenza, mentre dall'altro dà certezza rispetto ai processi

commerciali che impattano sul consumatore (quali ad esempio: voltura, cambio di fornitore, misure, fatturazione dei consumi). Il SII nasce esplicitamente per eliminare le viscosità del mercato ed aumentare la qualità delle informazioni gestite, con evidente vantaggio, anche economico, sia per chi abbia investito nel mercato che per il consumatore.

Il SII è entrato in funzione nel settembre 2012 e ad oggi gestisce il Registro Centrale Ufficiale dei clienti finali con oltre 60 milioni di posizioni di cui 38 milioni afferenti al mercato elettrico e 22 a quello del GAS.

Il Registro Ufficiale Centrale costituisce la base dati, di qualità controllata, contenente il profilo dei clienti finali, aggiornata quotidianamente con le informazioni scambiate con gli operatori. In questo modo si aumenta la qualità dei dati dell'intero sistema con conseguente diminuzione dei costi di acquisizione e di gestione dei dati dei clienti (componente che costituisce una forte barriera per l'effettivo sviluppo del mercato libero).

Già oggi, il SII certifica e verifica la coerenza e la correttezza di rilevanti flussi informativi fra operatori (le informazioni sono disponibili, a parità di condizioni, a tutti e soli i soggetti autorizzati a conoscerle). Transitano dal SII i flussi informativi necessari per gli approvvigionamenti di energia sulla borsa elettrica e per il conseguente bilanciamento su rete tra distributori, fornitori di energia elettrica e Terna.

Attualmente è in fase di sperimentazione la gestione del nuovo processo di voltura (cambio della intestazione di una utenza) in tutto il settore elettrico, sia libero che tutelato, con il coinvolgimento della quasi totalità degli operatori (oltre il 90 % clienti finali). La piena operatività del nuovo processo è prevista nei prossimi mesi. Da gennaio il SII acquisisce dai distributori, sempre in via sperimentale, i dati di misura per le forniture elettriche con prelievi misurati ogni quarto d'ora e, entro l'anno è prevista l'estensione a tutte le forniture (sia nel mercato libero che nel Servizio di Maggior Tutela).

Seguirà, nel 2016, la gestione del cambio del fornitore (switching) nel settore elettrico e dei processi legati alla morosità per entrambi i settori. Si tratta di processi, come è facile comprendere, estremamente delicati e centrali sia per il funzionamento del sistema sia dal punto di vista tecnico che commerciale.

Il completamento del SII è pianificato nel biennio 2016-2017, con la gestione di tutti i principali processi del mercato *retail* dell'energia elettrica e del gas, unitamente alla gestione di flussi di misura dei consumi dei clienti finali.

Da quanto detto si comprende perché il SII rappresenti uno degli strumenti fondamentali per il superamento della viscosità del mercato attuale. In prospettiva, è possibile prevedere l'accesso diretto da parte del consumatore sia alla propria anagrafica, per il controllo di operazioni in corso (ad esempio lo stato di una voltura), sia ai propri dati storici di consumo, che potrà autonomamente decidere di mettere a disposizione di uno o più operatori al fine di ricevere offerte personalizzate.

## Conclusioni

*La concorrenza non ha ancora espresso appieno le proprie potenzialità*

In Italia, l'assetto della distribuzione e della vendita risulta ancora fortemente concentrati. Circa l'83% dei volumi di vendita sul mercato domestico sono infatti riconducibili a tre gruppi societari (con il primo che raggiunge da solo addirittura il 77% nel mercato domestico). Nel mercato libero domestico, in particolare, il primo operatore detiene il 50% della quota di mercato; i primi tre hanno una quota superiore al 70%.

Attualmente più del 60% dei clienti domestici che passano al mercato libero scelgono il venditore collegato al distributore, confermando il notevole vantaggio per le società verticalmente integrate, e più in generale del fornitore storico, nell'acquisire i clienti.

Dal monitoraggio *retail* svolto annualmente dell'Autorità per l'energia, risulta che i clienti che hanno scelto il mercato libero hanno pagato, mediamente, tra il quindici e il venti per cento in più rispetto al prezzo del Servizio di Tutela.

Se ne evince che

1. la maggior parte dei consumatori passati al mercato libero lo ha fatto rivolgendosi all'operatore che in precedenza lo approvvigionava nel Servizio di Maggior Tutela
2. questi consumatori, in media, hanno pagato un prezzo maggiore di quello che gli veniva praticato in precedenza nel Servizio di Maggior Tutela.

*Il consumatore non si sente sicuro nel mercato energetico*

Il consumatore di energia, come si evince dalle nostre indagini e dall'esame dei reclami giunti allo Sportello per il Consumatore, non è pregiudizialmente negativo rispetto alle possibilità offerte dal mercato, né appare insensibile ad un risparmio anche contenuto. Piuttosto il consumatore lamenta:

1. una sovrabbondanza di proposte (ogni gestore ha un portfolio nutrito di opzioni d'offerta), ma confusiva e poco differenziata
2. la scarsa comprensibilità della struttura del prezzo e le difficoltà di comparazione delle offerte, che non aiutano a comprendere quanto si pagherà effettivamente e valutare la convenienza di un'offerta rispetto ad un'altra
3. la poca trasparenza della comunicazione commerciale
4. il sostanziale livellamento dei prezzi rende economicamente poco rilevante il passaggio da un gestore all'altro.

*L'assetto industriale vede ancora alcuni competitor in posizione di vantaggio*

La concentrazione dei distributori e delle imprese di vendita collegate, non garantisce le medesime condizioni a tutti gli operatori. Un venditore integrato con un distributore ampiamente diffuso



sul territorio avrà una facilità di accesso a un mercato più ampio, dal momento che è già strutturato per dialogare con quell'operatore. Al contrario, un venditore non integrato deve strutturarsi (sostenendo maggiori costi e investimenti) per essere in grado di interfacciarsi con una molteplicità di distributori operanti sul territorio.

### *Conseguenze*

La prima necessità per sbloccare il mercato appare, dal nostro punto di vista, la riduzione a limiti accettabili delle difficoltà per il consumatore di orientarsi sul mercato e, una volta compiuta la sua scelta, di vederla attuata senza doppie fatturazioni, conguagli impreveduti (legati alle letture) ecc.

Le dinamiche della concorrenza potranno ricevere un forte impulso da un cambiamento sostanziale dell'attuale assetto del settore, ossia la sterilizzazione delle disparità tra operatori grazie all'attribuzione dei processi di gestione dello switching, della voltura e dei dati di misura dei clienti finali al Sistema Informativo Integrato. Ciò consentirà anche allo stesso consumatore una maggiore trasparenza sui dati di consumo e sullo stato delle proprie richieste al sistema (attivazioni, volture ecc).

In un contesto di crisi della domanda, di sovracapacità dell'offerta, di bassi prezzi dei combustibili e di una impennata degli oneri di sistema, qualora si ritenesse che il prezzo benchmark della maggior tutela debba venir meno, è prevedibile che sia necessario replicare quanto avvenuto in altri paesi europei. Altrove, infatti, in assenza di un benchmark di prezzo trasparente e formatosi sul mercato all'ingrosso, sono presenti una serie di regole molto stringenti, introdotte dalle Autorità di regolazione. Esse gravano sulle società di vendita (price cap, verifica delle offerte, obbligo di offerte standard, confronto obbligatorio con le offerte concorrenti, ecc), senza peraltro poter garantire la ricercata fluidificazione senza continui interventi spesso assai invasivi: si veda il caso dell'Inghilterra.

Il solo monitoraggio dei prezzi, sia nella fase precedente che successiva all'abolizione del Servizio di Maggior Tutela, rischia di essere una garanzia piuttosto debole per il consumatore. È noto infatti che i fenomeni collusivi sono assai difficili da individuare e le attività necessarie impiegano molto tempo: in Inghilterra, ad esempio l'Antitrust ha denunciato la "tacita coordinazione" tra operatori, annunciando però solo a conclusione dei successivi sei mesi la pubblicazione dei primi orientamenti in merito.

Pertanto, appare ragionevole mettere in campo prima di tutto ogni azione possibile per eliminare tutte le distorsioni del mercato e creare le condizioni per una concorrenza effettiva, potendo poi procedere al superamento del Servizio di Maggior Tutela.



**AIGET**  
**Audizione Camera 19/06/2015**  
**ddl “concorrenza”**

**Grazie**

michele.governatori@aiget.it

paolo.ghislandi@aiget.it

Twitter: AigetEnergia

presidente

segretario generale



# Agenda

- Chi è AIGET

- Benvenuto ddl concorrenza

- Elementi di distorsione della concorrenza nell'energia e idee per superarli

# Agenda

- Chi è AIGET

# AIGET

## Associazione Italiana di Grossisti di Energia e Trader

- 50 associati, da multinazionali a piccoli operatori, principalmente nel settore dell'ingrosso e della vendita di energia elettrica e gas
  - [www.aiget.it](http://www.aiget.it) (con accesso al position paper completo 2015)
  - twitter: AigetEnergia
- Promuove la competitività dei mercati energetici con analisi, studi, rappresentanza, iniziative istituzionali e non



# AIGET

## Associazione Italiana di Grossisti di Energia e Trader



# Agenda

Chi è AIGET

- **Benvenuto ddl concorrenza**

# La concorrenza funziona

## Benvenuto DDL concorrenza!

La **concorrenza** (regolata) nell'energia ha dato **grandi risultati** (malgrado le lacune anche gravi nel completamento del mercato retail)

- Qualità e trasparenza del servizio prima inimmaginabili
- Prezzi all'ingrosso crollati rispetto al petrolio
- Margini ai minimi ovunque c'è concorrenza
- Servizi personalizzati e possibilità di scelta anche nella formulazione del prezzo
- **MA:** Prezzi al dettaglio gravati dalle componenti di crescente parafiscalizzazione della bolletta estranee al mercato



# Strani presupposti per l'esistenza di una tariffa di tutela nell'energia

## Un cliente meno capace?

- **L'energia rispetto ad altri beni e servizi è:**
  - **non più complessa**
    - (cfr. servizi finanziari, assicurazioni, telefonia)
  - **non meno regolata** e garantita in termini di continuità, qualità del servizio e informazione
  - **non più irrinunciabile**
    - (cfr. cibo: nessuno fa la spesa al posto nostro a prezzo regolato solo perché non abbiamo voglia di scegliere il supermercato)
  - **non più inadatta a servizi spontanei di comparazione** dell'offerta o aggregazione della domanda

# Strani presupposti per l'esistenza di una tariffa di tutela nell'energia

**...ma il cliente è sempre lo stesso**

Eppure:

le norme attuali prevedono che le stesse persone che sono clienti attivi in altri mercati complessi debbano potersi disinteressare degli acquisti di energia.

# Perché la maggior tutela frena la concorrenza

## Una tariffa a copertura parziale

- Lato vendita: **non remunera i costi di acquisizione** dei clienti
  - Quindi ne facilita la permanenza presso gli operatori integrati ex monopolisti
  - Infatti sono le offerte stipulabili sul web (senza costi di acquisizione) quelle del mercato libero che battono generalmente la maggior tutela
- Lato approvvigionamento: **non remunera i costi di copertura del rischio-prezzo**
  - AU si fa rimborsare a pié di lista ex post i costi d'acquisto, quindi lascia ai clienti il rischio-prezzo e non ha i costi di *hedging*
  - Nel gas il prezzo è agganciato a un mercato estero e il rischio relativo non è coperto

# Perché la maggior tutela frena la concorrenza

## Disincentivo artificioso al cambio di fornitore

- Se relativamente pochi clienti cambiano oggi rispetto alla tutela, e cambiano soprattutto all'interno dei gruppi integrati ex monopolisti locali di vendita, è soprattutto perché:
  - la tutela è un riferimento distorto
  - l'unbundling (anche in violazione della legge italiana) tra venditori e distributori dello stesso gruppo è insufficiente

# Maggior tutela e concorrenza

## La tutela non tutela chi ha bisogno

**D:** Chi ci rimette da un sistema dove le tariffe di tutela rallentano la concorrenza?

**R:** I clienti

**D:** Serve un mercato segregato di tutela per combattere la povertà energetica?

**R:** No: le redistribuzioni tra i clienti si possono fare attraverso la modulazione degli oneri amministrati in bolletta e/o attraverso bonus ad hoc sulla base di criteri corretti di povertà energetica

# Come superare la distorsione della tutela e favorire da subito lo switch

## Passi da fare prima del 2018

- Includere gradualmente nella tariffa di tutela i costi che oggi essa non remunera
  - Restituendo al sistema quelli non effettivamente sostenuti dall'esercente la tutela
- Terminare la tutela in anticipo sul 2018 per i clienti elettrici business
- Informare da subito con chiarezza i clienti in tutela della fine prevista della tutela e dei modi per scegliere consapevolmente un fornitore

# Cosa succede ai clienti passivi che non avranno scelto il fornitore al 2018?

## Qual è il lusso tra l'inerzia e la concorrenza?

Disinteressarsi alla scelta del fornitore è un lusso, non un comportamento da tutelare

➔ Più equo tutelare il **mercato** che l'**inerzia**

- I clienti inerti saranno tanto meno numerosi quanto più si sarà ridotta la distorsione della tutela da qui al 2018
- Ai clienti inerti dopo il 2018 si può continuare a **garantire la fornitura** a condizioni economiche legate a indicatori di mercato, con aggiunta di una **componente di solidarietà per remunerare il bonus sociale ai clienti che ne avranno diritto**

# Come dovrà funzionare la fornitura per chi non sceglie

## Un'anticamera neutrale al mercato

- **Senza brand**
- **A premio e non a sconto** rispetto a prezzo all'ingrosso e a remunerazione commerciale  
(Componente di solidarietà restituita al sistema come da slide precedente)
- **Basata su prezzo all'ingrosso su mercati regolati italiani**
- **Fornita in prospettiva con logiche concorrenziali e pluralistiche**  
(Oggi nella fornitura della tutela elettrica non esiste alcuna concorrenza per il mercato)



# Agenda

Chi è AIGET

- Elementi di distorsione della concorrenza nell'energia e idee per superarli

# La morosità di alcuni oggi la pagano tutti

**Ridurre la morosità richiede azione da tutta la filiera**

**E invece:**

- Il venditore risponde per tutto, inclusi oneri e tasse
- Non c'è certezza di conoscibilità dei clienti non disalimentabili
- Manca un registro dei buoni/cattivi pagatori
  - Benché qualunque consumatore ligio ne abbia interesse
  - Si tutelano i morosi anziché chi merita sostegno economico?

# Come rendere più utile al cliente la concorrenza sul mercato libero

## Lo switch può facilmente migliorare

- Permettere che anche i clienti domestici possano vincolarsi se lo vogliono in contratti di fornitura di più lunga durata
  - Se il cliente può sempre recedere senza penali, le offerte a prezzo fisso non possono essere del tutto competitive perché diventano di fatto opzioni a una via
- Impedire lo switch prima di aver almeno ricevuto una fattura e aver testato il fornitore
  - L'efficienza del mercato non si giova del contro-sfilarsi i clienti senza che questi se ne accorgano quando lo switch è avvenuto correttamente
- Istituire un sistema di **autorizzazione alla vendita** alternativo all'attuale sistema di garanzie dei venditori

# Come permettere ai venditori di migliorare il servizio

## La tecnologia c'è: usiamola

- Acquirente Unico diventi unica controparte tra venditori e rete per cambi fornitore
  - con Sistema Informativo Integrato pienamente operativo
- Accesso completo e automatizzabile dei clienti ai dati dei (nuovi o vecchi) misuratori elettronici



**AIGET**  
**Audizione Camera 19/06/2015**  
**ddl “concorrenza”**

**Grazie**

michele.governatori@aiget.it

paolo.ghislandi@aiget.it

Twitter: AigetEnergia

presidente

segretario generale



# Ania

**Atto Camera 3012**

**Legge annuale per il mercato e la concorrenza**

**Aldo Minucci**

**Presidente ANIA**

**Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive)**

**Camera dei Deputati**

*Roma, 19 giugno 2015*

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

desideriamo innanzitutto esprimere il nostro apprezzamento per aver voluto realizzare questo ciclo di audizioni finalizzato ad analizzare e approfondire i contenuti del nuovo disegno programmatico di interventi di riforma della regolazione e di apertura dei mercati.

Si tratta, a nostro avviso, di un momento di confronto quanto mai necessario data l'importanza del provvedimento e gli obiettivi che esso si pone per incrementare l'efficienza e la competitività del mercato.

Da sempre l'Associazione, conscia della propria responsabilità e del proprio ruolo di rappresentanza, lavora con l'obiettivo di tutelare gli interessi del settore coniugandoli con quelli generali del Paese per contribuire alla costruzione di un modello di sviluppo sostenibile riconosciuto dalle Istituzioni e dall'opinione pubblica. Per questo motivo, abbiamo accolto con favore l'invito a partecipare a questa audizione e siamo davvero lieti di poter offrire il nostro punto di vista nella definizione di un Disegno di legge che porti ad una maggiore promozione delle dinamiche competitive e ad un maggiore allineamento ai principi dell'UE in materia di libera circolazione, concorrenza e apertura dei mercati, per la crescita del reddito e dell'occupazione dei cittadini italiani.

Ma, prima di analizzare in dettaglio il contenuto del provvedimento legislativo, consentitemi di volgere lo sguardo all'indietro ripercorrendo il cammino che abbiamo fatto in questi anni sul tema più rilevante socialmente, quello dell'assicurazione obbligatoria sui veicoli. Il costo della r.c. auto in Italia è stato spesso il terreno di scontro per interminabili dispute sui numeri al fine di attribuire la "colpa" degli alti costi del servizio assicurativo. È una sfida alla quale l'Ania non si è sottratta.

Due anni fa abbiamo lanciato una "operazione trasparenza" incaricando un'importante società di consulenza di confrontare gli oneri della r.c. auto italiana con quelli dei principali altri paesi europei. Le conclusioni le conoscete, perché sono state oggetto di numerosi dibattiti pubblici e audizioni parlamentari.

Quegli studi mostravano chiaramente che in Italia le polizze costavano più che altrove (in alcuni casi sensibilmente di più) perché la struttura dei costi dei risarcimenti e l'andamento delle frodi nel settore avevano raggiunto una dimensione abnorme non comparabile con quella degli altri paesi del continente.

Era la struttura dei costi e i fenomeni fraudolenti che, insomma, andavano aggrediti per ridurre strutturalmente il prezzo della r.c. auto nei bilanci delle famiglie italiane.

La condivisione di questa analisi tra le industrie del settore, le forze politiche, le autorità di controllo e, anche, le associazioni dei consumatori, ha già prodotto risultati importanti. L'azione di contrasto alle frodi e la risarcibilità delle lesioni lievi (tra cui il cosiddetto "colpo di frusta) soltanto a seguito di un accertamento clinico sono alcuni dei provvedimenti presi dal Parlamento e hanno avuto un effetto rilevante nella

riduzione dei costi, e conseguentemente nei prezzi del servizio assicurativo, che si è manifestata negli ultimi anni. È un risultato di cui possiamo, tutti, essere soddisfatti.

Si tratta ora di proseguire sulla stessa strada per avvicinare ulteriormente le dinamiche tariffarie nella r.c. auto italiana entro la media degli altri paesi comunitari. Vorrei subito anticipare che il provvedimento che state attualmente discutendo va in questa direzione anche se potrebbe essere ulteriormente migliorato in diversi aspetti. Nel corso di questa audizione indicheremo le modifiche che il settore assicurativo giudica opportune per dare continuità e sostenibilità alla riduzione degli oneri della r.c. auto in corso da tempo.

## DOVE SIAMO OGGI

Anche nel corso del 2014 i prezzi dell'assicurazione r.c. auto sono diminuiti in misura significativa. La riduzione è confermata dall'indagine sui premi effettivi avviata dall'IVASS un anno fa. Secondo i dati dell'Istituto riferiti al 4° trimestre 2014, infatti, gli italiani hanno pagato in media, per assicurare la propria autovettura, un premio (comprensivo di tasse e oneri parafiscali) pari a 475 euro, ossia il 7,8% in meno rispetto allo stesso periodo del 2013.

Anche sulla base della rilevazione trimestrale dell'Associazione, risulta che da marzo 2012 a marzo 2015 i premi si sono ridotti in termini percentuali del 15% (circa 67 euro in valore assoluto). (V. Figura 1).

Figura 1

### Monitoraggio ANIA dei prezzi rc auto effettivamente pagati

| Settore                                   | Premio medio<br>(prima delle tasse)<br>(Euro) | Variaz. % rispetto<br>stesso mese anno<br>precedente |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| MARZO 2012                                | 449                                           | n.d.                                                 |
| GIUGNO 2012                               | 435                                           | n.d.                                                 |
| SETTEMBRE 2012                            | 448                                           | n.d.                                                 |
| DICEMBRE 2012                             | 426                                           | n.d.                                                 |
| <b>Media ANNO 2012 - Totale Contratti</b> | <b>456</b>                                    | <b>n.d.</b>                                          |
| MARZO 2013                                | 437                                           | -2,6                                                 |
| GIUGNO 2013                               | 420                                           | -3,4                                                 |
| SETTEMBRE 2013                            | 428                                           | -4,4                                                 |
| DICEMBRE 2013                             | 463                                           | -6,5                                                 |
| <b>Media ANNO 2013 - Totale Contratti</b> | <b>437</b>                                    | <b>-4,5</b>                                          |
| MARZO 2014                                | 409                                           | -6,9                                                 |
| GIUGNO 2014                               | 400                                           | -7,8                                                 |
| SETTEMBRE 2014                            | 401                                           | -6,2                                                 |
| DICEMBRE 2014                             | 434                                           | -6,3                                                 |
| <b>Media ANNO 2014 - Totale Contratti</b> | <b>411</b>                                    | <b>-5,9</b>                                          |
| MARZO 2015                                | 342                                           | -16,8                                                |



Nessuno dei principali Paesi europei ha avuto, nello stesso periodo una diminuzione così netta e persistente così come viene confermato anche da Eurostat (vedi tabella Figura 2).

Figura 2

**VARIAZIONE % DELL'INDICE DEI PREZZI  
DELL'ASSICURAZIONE PER I MEZZI DI TRASPORTO**

|               | MEDIA ANNUA  |              | TOTALE       | TENDENZIALE        |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
|               | 2013         | 2014         | 2013-2014    | Aprile 2015 - 2014 |
| <b>Italia</b> | <b>-0,2%</b> | <b>-2,6%</b> | <b>-2,9%</b> | <b>-1,8%</b>       |
| Austria       | 2,5%         | 1,9%         | 4,4%         | 0,8%               |
| Belgio        | 1,2%         | 1,3%         | 2,5%         | 1,3%               |
| Francia       | -1,5%        | -0,2%        | -1,7%        | 1,2%               |
| Germania      | 4,1%         | 1,7%         | 5,8%         | -2,2%              |
| Irlanda       | -7,5%        | 6,0%         | -2,0%        | 15,2%              |
| Olanda        | 12,1%        | 0,2%         | 12,4%        | 3,8%               |
| Regno Unito   | -1,6%        | 2,1%         | 0,4%         | 0,2%               |
| Spagna        | -0,3%        | 0,7%         | 0,5%         | 1,4%               |
| <b>UE 27</b>  | <b>0,5%</b>  | <b>0,5%</b>  | <b>1,1%</b>  | <b>-0,4%</b>       |

Fonte: Eurostat

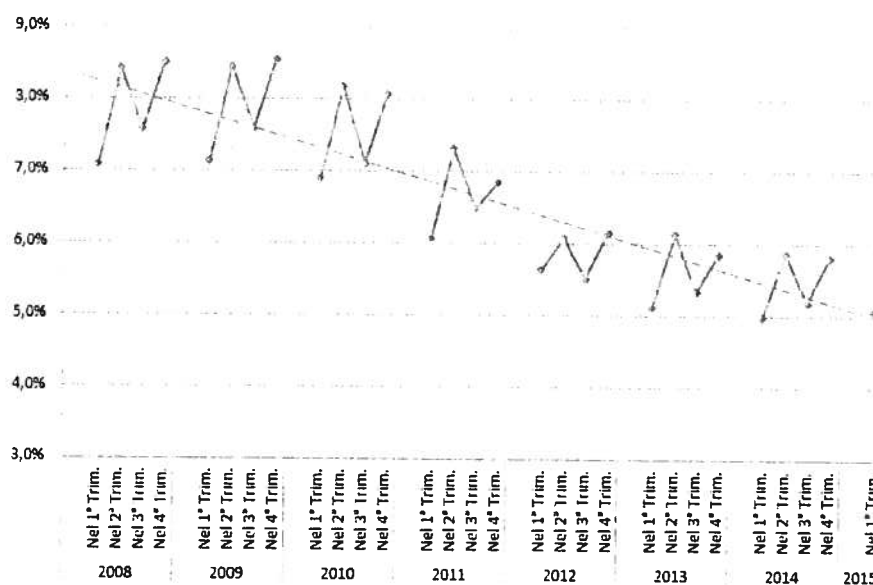
Si è così ridotta la differenza fra i premi pagati in Italia e quelli pagati negli altri Paesi europei. Se infatti, come ha rilevato lo studio condotto nel 2014 da Boston Consulting Group sui prezzi r.c. auto in Europa, le polizze italiane tra il 2008 e il 2012 erano più costose di 213 euro rispetto alla media di Germania, Francia, Spagna e Regno Unito, negli ultimi due anni il divario si è ridotto a 177 euro e si sta ancora assottigliando nei primi mesi del 2015.

Se è vero che, in questi anni di crisi, la minore circolazione dei veicoli ha contribuito alla diminuzione della sinistrosità, è altrettanto vero che il calo dei prezzi può assumere una connotazione più strutturale solo in presenza di interventi incisivi di riforma.

Peraltro, i dati dell'ultimo semestre 2014 hanno evidenziato un'inversione di tendenza, con un incremento della circolazione e un lieve aumento dei veicoli assicurati. In particolare, il consumo dei carburanti è aumentato (anche per la riduzione del relativo prezzo) di quasi il 2% rispetto allo stesso periodo del 2013 e il traffico autostradale di quasi il 3%.

Nel primo trimestre del 2015, poi, si è osservato, per la prima volta dopo 5 anni, un aumento della frequenza sinistri, di quasi il 2% (da 5,02% di marzo 2014 a 5,10% di marzo 2015) (V. Figura 3).

Figura 3



Se il trend di ripresa della frequenza dovesse trovare conferma nel corso dell'anno, i margini tecnici delle compagnie, già ridottisi del 15% rispetto al 2013, si ridurrebbero ulteriormente in maniera molto significativa, stante che – come detto – i prezzi dell'assicurazione hanno proseguito la loro discesa anche nel primo trimestre del 2015.

In questo quadro, se si vuole consolidare il calo dei prezzi della r.c. auto, appaiono necessarie e urgenti misure volte al contenimento del costo dei risarcimenti. Vanno in questo senso alcune delle norme contenute nel Ddl "Concorrenza", oggi in esame.

#### TABELLE PER LA DEFINIZIONE DEL DANNO NON PATRIMONIALE PER LE LESIONI (ART. 7)

Mi riferisco, in primo luogo, alla previsione che uniforma a livello nazionale la valutazione economica del danno alla persona e definisce l'ambito di estensione del danno non patrimoniale, comprensivo sia del danno biologico sia del danno morale.

L'articolo 7 ha l'evidente duplice obiettivo di garantire certezza e uniformità valutativa al risarcimento del danno non patrimoniale - grazie a una definizione onnicomprensiva che evita la proliferazione di diverse voci di danno - e di contemperare l'equità dei risarcimenti con costi assicurativi sostenibili per la comunità.

Al fine di garantire l'equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato, in coerenza con le linee fissate dalla Corte Costituzionale, viene poi previsto che il giudice possa aumentare l'ammontare del risarcimento tabellare del danno nella misura massima del 20% per le lesioni lievi e del 40% per quelle gravi.

L'impatto economico di queste nuove norme sui premi assicurativi dipenderà dall'approvazione delle tabelle economiche di quantificazione del danno biologico compreso tra 10 e 100 punti di invalidità la cui definizione viene rimessa ad un decreto del Presidente della Repubblica.

Quanto più i valori di queste tabelle verranno avvicinati ai parametri europei, tanto più i prezzi delle polizze potranno ridursi per approssimarsi ulteriormente a quelli pagati dai cittadini degli altri Paesi europei.

A essere franchi sono più di otto anni che le tabelle per il risarcimento del danno biologico avrebbero dovuto essere approvate, in attuazione dell'articolo 138 del CAP. Tali tabelle, come è noto, non sono state ancora emanate.

È stato da taluni argomentato che i valori economici previsti dalle tabelle in parola, frutto di un lungo iter di preparazione<sup>1</sup>, sarebbero di molto inferiori a quelli oggi riconosciuti per lo stesso danno biologico dal Tribunale di Milano, che ha redatto un sistema tabellare che la giurisprudenza ha largamente adottato nel corso degli ultimi anni per la definizione dell'entità dei risarcimenti.

Figura 4 - DANNO BIOLOGICO (I VALORI DEI PAESI DIVERSI DALL'ITALIA SONO RIFERITI ALL'INTERO DANNO NON PATRIMONIALE)

| NAZIONE                                 | valore dell' i.p.: 10% |        |        | valore dell' i.p.: 25% |        |        | valore dell' i.p.: 60% |         |         | valore dell' i.p.: 90% |         |         |
|-----------------------------------------|------------------------|--------|--------|------------------------|--------|--------|------------------------|---------|---------|------------------------|---------|---------|
|                                         | Età del danneggiato    |        |        | Età del danneggiato    |        |        | Età del danneggiato    |         |         | Età del danneggiato    |         |         |
|                                         | 20                     | 40     | 60     | 20                     | 40     | 60     | 20                     | 40      | 60      | 20                     | 40      | 60      |
| ITALIA - Tabella Naz. D.P.R. Anno 2013* | 10.000                 | 15.000 | 14.000 | 71.900                 | 63.800 | 55.500 | 337.400                | 219.700 | 260.600 | 635.750                | 564.700 | 491.000 |
| ITALIA - Tribunale Milano Anno 2013*    | 19.700                 | 17.500 | 15.400 | 13.200                 | 74.000 | 54.800 | 373.700                | 337.700 | 225.800 | 647.300                | 575.800 | 504.300 |
| FRANCIA                                 | 26.000                 | 23.000 | 22.000 | 69.000                 | 64.000 | 59.000 | 230.000                | 170.000 | 130.000 | 455.000                | 374.000 | 350.000 |
| GERMANIA                                | 10.000                 | 10.000 | 10.000 | 35.000                 | 35.000 | 35.000 | 70.000                 | 70.000  | 70.000  | 250.000                | 250.000 | 250.000 |
| GRAN BRETAGNA                           | 28.700                 | 28.700 | 28.700 | 41.400                 | 41.400 | 41.400 | 103.500                | 103.500 | 103.500 | 212.800                | 212.800 | 212.800 |
| SPAGNA                                  | 9.800                  | 8.900  | 7.500  | 36.500                 | 33.500 | 28.000 | 104.500                | 96.500  | 81.000  | 259.000                | 239.000 | 201.000 |
| BELGIO                                  | 10.300                 | 8.200  | 4.800  | 76.000                 | 59.000 | 37.200 | 152.000                | 118.000 | 74.500  | 272.500                | 212.700 | 134.000 |
| OLANDA                                  | 15.000                 | 15.000 | 12.500 | 35.000                 | 30.000 | 30.000 | 65.000                 | 60.000  | 55.000  | 150.000                | 150.000 | 125.000 |

*N.B. Per i paesi europei i valori sono onnicomprensivi (danno biologico permanente, danno biologico temporaneo e danno morale). Per l'Italia i valori sono quelli minimi previsti dalla tabella dello schema in approvazione per il solo danno biologico permanente, senza personalizzazione fino a +30% e non considerano né il danno morale né l'inabilità temporanea.*

In realtà, comparando correttamente i valori riferiti al solo danno biologico permanente, oggetto della tabella in esame, il Tribunale di Milano applica in media valori superiori solo di circa il 10% rispetto alla tabella in approvazione (si veda la Figura 4 -Tabella con dati dell'anno 2013, per omogeneità di confronto

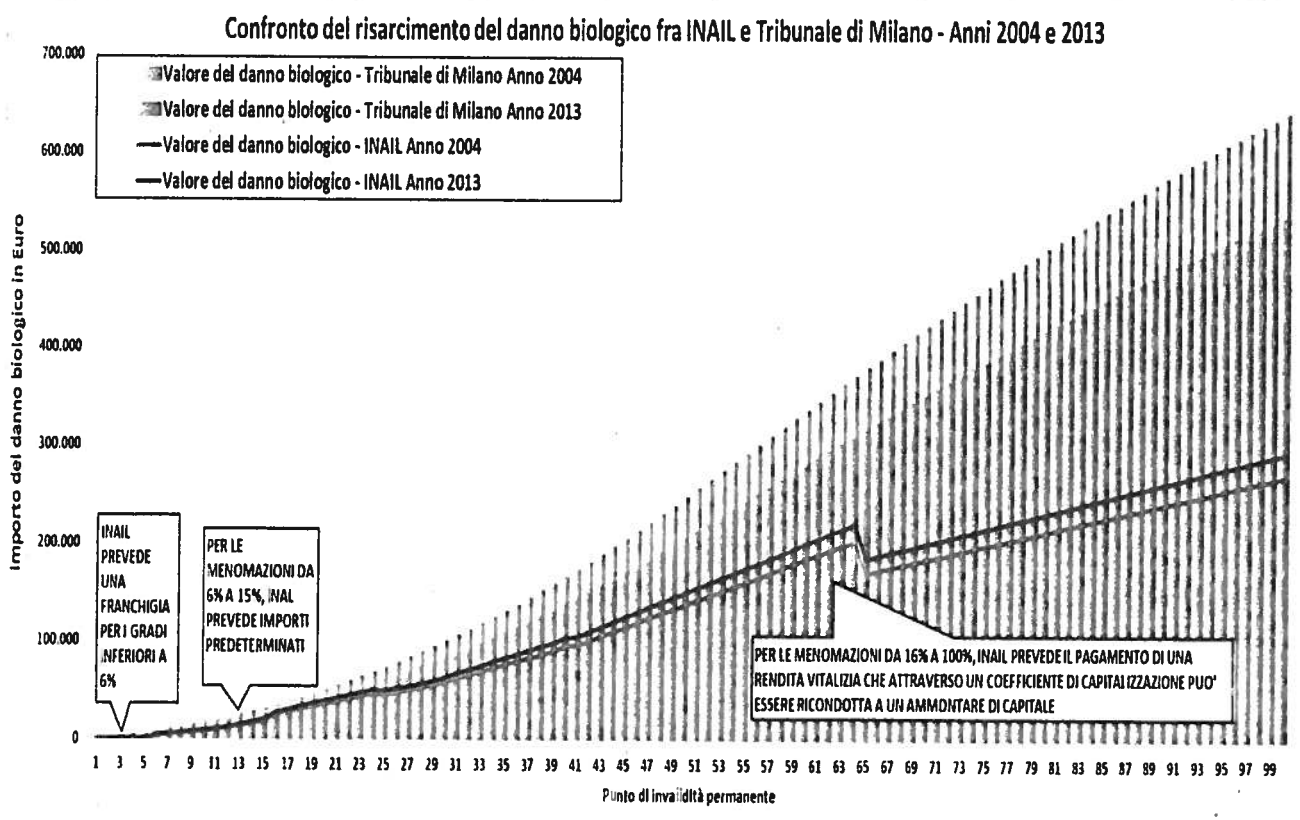
<sup>1</sup> L'iter di attuazione ha visto il coinvolgimento e l'approvazione di diversi Ministeri (Salute, Sviluppo Economico, Lavoro e Politiche Sociali, Giustizia) e la proposta iniziale è stata sottoposta al parere consultivo del Consiglio di Stato, che ha espresso parere favorevole con osservazioni. Tali osservazioni sono state recepite in una seconda versione dello schema di decreto.

internazionale). Esistono peraltro Tribunali che in più fattispecie applicano valori inferiori.

Estendendo poi il confronto anche a livello internazionale, si può agevolmente verificare che i valori della tabella in approvazione sono i più elevati in Europa (si veda di nuovo la tavola allegata, con la precisazione che le informazioni riportate per gli altri Paesi includono tutte le voci del danno non patrimoniale).

Va infine sottolineato che la protezione offerta alle vittime della strada con la tabella in approvazione risulta ampiamente superiore (generalmente più che doppia) di quella, sia pure di natura indennitaria, garantita dall'INAIL nel caso di infortuni sul lavoro (si veda la Figura 5), quasi che la diversità del soggetto pagatore possa giustificare una diversa valutazione della vita umana.

Figura 5



**Pertanto, il settore assicurativo auspica che la riforma del sistema di risarcimento del danno non patrimoniale sia approvata, così come le tabelle del danno biologico definite nel corso di questi lunghi anni.**

**L'attuale formulazione dell'articolo 7, tuttavia, non dà alcuna certezza ne riguardo i tempi per l'adozione di tali tabelle ne sul contenuto che esse avranno.**

Poiché l'approvazione delle tabelle è urgente, chiediamo che sia utilizzato il lavoro svolto dall'apposita commissione ministeriale nei precedenti 8 anni, già passato al vaglio dei Ministeri coinvolti e del Consiglio di Stato.

È prevedibile che l'introduzione di tali tabelle, nell'ambito della riforma del danno non patrimoniale, determini una immediata, significativa riduzione tariffaria per tutti gli assicurati. Ma la sua portata è ben superiore, se proiettata nel medio periodo, poiché le tabelle avranno l'effetto di stabilizzare costi che nel recente passato sono stati in continua e disordinata crescita. Nel momento attuale, una ulteriore riduzione del prezzo delle polizze può essere un segnale incoraggiante.

**Per questo, l'approvazione della riforma (con le relative tabelle) ha il vantaggio di andare a beneficio delle famiglie e non delle imprese di assicurazione, come invece sostengono alcune categorie di professionisti della gestione del danno, che tra l'altro vengono remunerati proprio in proporzione al danno riconosciuto.**

**Infine, è rilevante ricordare che tali tabelle sono significative anche con riferimento al tema della responsabilità civile dei medici. La loro approvazione faciliterebbe i medici nella ricerca di polizze a condizioni più favorevoli.**

#### **IL DANNO DA MORTE (NON PREVISTO NEL PROVVEDIMENTO)**

Non si può non sottolineare, invece, che il provvedimento non affronta il problema della valutazione del danno da morte né quello dell'individuazione coerente dei beneficiari del risarcimento.

In Italia, i valori economici del danno derivante dalla morte sono stabiliti dai vari Tribunali sulla base di tabelle che prevedono importi minimi e massimi in relazione al grado di parentela: tali tabelle tendono ad estendere oltre misura la platea dei legittimati (arrivando nei casi estremi a considerare persino parenti oltre il terzo grado, quali i cugini della vittima) e prevedono importi molto elevati che nel caso degli stretti congiunti arrivano nei valori massimi (ad esempio nel Tribunale di Milano) fino a circa 328.000 euro per ciascun parente.

Negli altri Paesi si applicano regimi diversi – che spaziano dalla negazione assoluta del danno non patrimoniale (Germania) a valutazioni molto dettagliate di fonte normativa, con importi variabili a seconda della composizione del nucleo familiare, dell'età dei superstiti e di presenza o assenza di coniuge o figli minori della vittima (Spagna)<sup>2</sup>, a

---

<sup>2</sup> Alcuni esempi di valori applicati al nucleo familiare dalla legge spagnola:

a) vittima con coniuge: al coniuge con meno di 65 anni di età 89.000 euro, a ciascun figlio minorenni 36.000 euro, a ciascun figlio maggiorenne da 7.000 a 14.600 euro a seconda dell'età e della convivenza con la vittima;

b) vittima senza coniuge e con figli minorenni: al figlio unico 132.000 euro; a ciascun dei figli 36.600 euro; a ciascun figlio maggiorenne in presenza anche di minorenni 14.600 euro;

valutazioni, infine, molto contenute in relazione alla natura non compensativa del relativo risarcimento (Francia: non oltre 25.000 euro per ognuno degli stretti congiunti; Gran Bretagna: non oltre 12.000 sterline per ognuno degli stretti congiunti).

Noi riteniamo che – al fine di contemperare l’esigenza di tutelare i familiari delle persone decedute e di calmierare il costo dell’assicurazione – andrebbero disciplinati in modo univoco sia la platea degli aventi diritto (ad esempio, individuando i parenti entro il secondo grado di parentela e i conviventi con una stabile relazione affettiva) sia l’ammontare di quanto risarcire (prevedendo una rivalutazione automatica in funzione dell’inflazione).

Non spetta a noi dire quale sia il valore della vita umana. Ma non possiamo nascondere la realtà: se vogliamo avvicinarci al prezzo delle assicurazioni negli altri Paesi, anche il livello dei risarcimenti in caso di morte deve essere coerente.

Appare infine preoccupante l’orientamento espresso dalla Cassazione con la sentenza n. 1361 del 23 gennaio 2014, che riconosce la risarcibilità del danno da “perdita del bene vita” in caso di morte istantanea della vittima e trasmissibile agli eredi in aggiunta al danno morale di cui già beneficiano.

Se l’orientamento della Cassazione dovesse affermarsi, il costo dei risarcimenti del danno da morte, i cui valori risarcitori sono già di 4 volte superiori alla media europea, raddoppierebbe.

#### **LEGALITÀ E CONTRASTO DELLE FRODI (ARTT. 6, 8, 9, 10)**

Le frodi assicurative, continuano a essere molto, troppo diffuse, soprattutto in alcune aree del Paese. Secondo i dati presentati dall’IVASS, i sinistri individuati dalle imprese come esposti a rischio frode erano nel 2013, circa 460.000 su 2,8 milioni di sinistri denunciati oggetto di analisi. In altri termini, a livello nazionale il 16,4% dei sinistri è a rischio frodi. (In Campania tale percentuale sale al 39,4%).

Il Ddl “Concorrenza” contiene, in proposito, alcune disposizioni che riteniamo positive per contrastare in maniera più efficace tale fenomeno. E’ da accogliere anzitutto con favore la proposta di conferire valore probatorio in sede di giudizio civile alle registrazioni delle scatole nere e/o dispositivi equivalenti che possono certificare l’esistenza del sinistro e, in alcuni casi, la sua dinamica. In generale, il provvedimento favorisce l’utilizzo delle banche dati.

È positivo, inoltre, che il provvedimento preveda l’identificazione dei testimoni già al momento dell’apertura del sinistro; tuttavia, la previsione non dovrebbe essere limitata ai soli sinistri con danni a cose, ma dovrebbe essere estesa anche ai sinistri con danni alla persona.

---

c) vittima senza coniuge con figli maggiorenni: per ciascun figlio da 22.000 a 95.000 euro a seconda dell’età.

Per conferire maggiore efficacia al contrasto delle frodi, poi, occorrerebbero misure come la modifica dei vigenti termini per la richiesta di risarcimento, che oggi sono troppo ampi (due anni) e vengono spesso sfruttati per alterare i mezzi di prova e impedire gli accertamenti dei danni. Sarebbe, pertanto, opportuno che il danneggiato decadesse dal diritto al risarcimento qualora non presentasse la relativa richiesta entro novanta giorni dal fatto dannoso, salvo i casi di forza maggiore e di impedimento senza colpa ad esercitare il diritto entro tale termine e, naturalmente, salvo i diversi termini in caso di reato.

### TRASPARENZA E CONCORRENZA (ART. 3)

Tra le norme contenute nel disegno di legge risulta infine apprezzabile quella che prevede una nuova forma di cooperazione tra assicurazione e assicurato nel contenimento del costo dei sinistri, attraverso l'adozione di clausole contrattuali incentivate da sconti di premio "significativi". Si tratta di clausole relative, ad esempio, alla perizia preventiva del veicolo, all'installazione di una scatola nera o di un dispositivo equivalente sui veicoli, all'accettazione del risarcimento in forma specifica.

La facoltà delle compagnie di proporre clausole contrattuali a fronte di sconti la cui entità è lasciata alla libera decisione del mercato rappresenta un approccio che nasce da un rapporto fiduciario tra assicurati e imprese: un rapporto volto, da un lato, a frenare fenomeni speculativi e, dall'altro, a migliorare l'offerta di mercato a favore dei consumatori.

Noi vogliamo avere un mercato efficiente e in concorrenza. Un mercato che, compatibilmente con la struttura dei costi, offra al consumatore il prezzo più basso. E il disegno di legge va in questa direzione lasciando al cliente la facoltà di decidere se avvalersi di specifiche forme contrattuali, ritenendo convenienti e significativi gli sconti a lui praticati.

### BONUS MALUS (ART. 5)

Al contrario, le modifiche del sistema bonus-malus previste dal provvedimento in esame (art. 5 "Misure relative all'assegnazione delle classi di merito"), oltre a non essere del tutto chiare, presentano molti aspetti critici che acquiscono le problematiche di tale sistema.

Anzitutto, sembrerebbe che sia vietato alle compagnie di tener conto, nell'applicazione del c.d. bonus-malus «familiare», della pregressa durata del rapporto assicurativo. Tale differenziazione invece è del tutto legittima sia sulla base della normativa comunitaria sia sotto il profilo tecnico, essendo diversa la rischiosità di un neopatentato con nessuna

storia assicurativa rispetto a quella di un familiare convivente assicurato senza sinistri da cinque anni.

In secondo luogo, sembrerebbe che il d.d.l. introduca una minore penalizzazione (malus) per gli assicurati responsabili di sinistri che decidano di stipulare una polizza con scatola nera, creando un improprio inquinamento fra una clausola con sconto obbligatorio per utilizzo delle scatole nere e il sistema bonus malus. Si creerebbe infatti ex lege una scala di malus a parte per i soli contratti con scatola nera, più vantaggiosa pur a parità di sinistrosità.

Le suddette disposizioni non fanno altro che aggravare ulteriormente lo scardinamento del sistema bonus-malus, già compromesso dalle norme che introdussero sia il c.d. bonus-malus "familiare" sia l'inapplicabilità del malus in caso di sinistri con responsabilità concorsuale. E' evidente infatti che anche l'articolo 5 in esame non possa indurre riduzioni del prezzo della r.c. auto, ma solo effetti tariffari redistributivi, dando benefici ad alcuni (non obiettivamente meritevoli dal punto di vista tecnico) e penalizzando l'intera mutualità.

Le previsioni dell'art. 5 del d.d.l. andrebbero, pertanto, soppresse.

#### **CONTROLLI DEL RISPETTO DELL'OBBLIGO ASSICURATIVO (NON PREVISTO NEL DDL)**

Ci sembra importante portare alla Vostra attenzione un aspetto che non è stato trattato nel provvedimento, perché non ha un impatto diretto sulle dinamiche di mercato e di concorrenza, ma che riguarda il tema della dematerializzazione dei contrassegni assicurativi e quindi della lotta alle frodi.

Come tutti Voi sapete, a partire dal prossimo 18 ottobre 2015 cesserà l'obbligo di esporre il tagliando assicurativo sul parabrezza dell'auto. Un traguardo importante ai fini della dematerializzazione dei documenti e di contrasto alle truffe/contraffazioni. Secondo quanto definito dal DM 110/2013, la copertura assicurativa dei mezzi sarà verificata tramite il controllo delle targhe dei veicoli in circolazione durante gli accertamenti su strada da parte delle Forze dell'Ordine, oppure mediante i dispositivi telematici di rilevazione a distanza appositamente omologati.

Nonostante i termini di attuazione siano ormai prossimi, per poter rendere effettiva questa seconda modalità di verifica, occorre colmare un vuoto normativo, ovvero quello della regolamentazione dei controlli a distanza ai fini dell'accertamento degli obblighi assicurativi, mediante dispositivi telematici quali ztl, telepass, autovelox ecc..

Una disposizione che risolve il problema è attualmente inserita nel ddl AC 1512<sup>3</sup>, che,

---

<sup>3</sup> Il Disegno di legge AC 1512 recante "Modifiche al codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di semplificazione delle azioni di contrasto dell'evasione dell'obbligo di assicurazione dei veicoli, per



però, difficilmente verrà approvato in via definitiva in tempo utile, dal momento che non si è ancora concluso l'esame in prima lettura alla Camera.

Il rischio ad oggi è che si arrivi ad ottobre con una normativa non completa e che, pertanto, anziché favorire i controlli e contrastare le frodi assicurative, si vada ad incentivare, indirettamente, l'ampliamento dei fenomeni di evasione assicurativa.

Data l'urgenza della materia, si chiede di valutare l'opportunità di inserire nel d.d.l. in esame una norma che modifica l'art. 201 del Codice della Strada che consente di utilizzare, ai fini dell'accertamento dell'obbligo assicurativo e della comminazione delle connesse sanzioni (art.193 CdS), i suddetti dispositivi di controllo a distanza (tutor o le telecamere per le ztl).

#### **FONDI PENSIONE: LA PORTABILITÀ DEL CONTRIBUTO DATORIALE (ART. 15)**

L'art. 15 introduce la possibilità per le forme collettive a contribuzione definita con soggettività giuridica, come i fondi negoziali, di raccogliere le adesioni di tutti i soggetti, ossia anche singoli individui o collettività di lavoratori non appartenenti all'area di riferimento del fondo. Inoltre, in caso di trasferimento della posizione ad altra forma pensionistica, è previsto che il lavoratore trasferisca anche l'eventuale contributo del datore di lavoro. Nel complesso, le due misure vanno nella giusta direzione di rendere l'ambito della previdenza complementare più aperto e concorrenziale e di incentivare le adesioni.

Il disegno del sistema di previdenza complementare si fonda com'è noto su due principi fondamentali: la libertà di scelta del lavoratore e l'equiparazione delle forme pensionistiche complementari che, pur con le loro specificità (forme collettive e individuali, negoziali o aperte), agiscono in un "campo di gioco" di regole comuni.

Le misure proposte, danno completa attuazione al sistema di previdenza complementare; infatti le forme negoziali potranno far valere le competenze attraendo anche lavoratori di altri comparti, autonomi o liberi professionisti, e i lavoratori dipendenti non soddisfatti della gestione di un determinato fondo potranno liberamente trasferirsi ad altre forme, senza l'ostacolo della perdita del contributo del datore di lavoro.

Il provvedimento facilita poi l'accesso alle prestazioni pensionistiche in caso di perdita del lavoro ed estende a tutte le forme previdenziali il diritto al riscatto totale della posizione in caso di cessazione dei requisiti di partecipazione per cause diverse da invalidità permanente e decesso. Anche tali disposizioni vanno considerate positivamente, essendo volte ad agevolare il raggiungimento dei requisiti pensionistici

---

*favorire la circolazione dei carrelli elevatori e per contrastare le esportazioni irregolari di veicoli da demolire e le fittizie immatricolazioni di veicoli all'estero" è stato presentato dal Pres. Meta (PD) l'8 agosto 2013.*

in situazioni di difficoltà del lavoratore, rendendo così la partecipazione ai fondi pensione più flessibile, con possibili effetti favorevoli sulla propensione ad aderire.

#### LE POLIZZE ABBINATE AI FINANZIAMENTI (ART. 25)

L'art. 25 prevede alcune misure volte a incrementare l'informativa alla clientela e la trasparenza delle polizze abbinate ai finanziamenti, nonché l'obbligo di consegnare in ogni caso al cliente due preventivi di coperture assicurative di diversi operatori. Il provvedimento estende così alle coperture facoltative l'adempimento già previsto per le polizze vita obbligatoriamente legate e connesse alla concessione del finanziamento.

Il settore assicurativo ritiene pienamente condivisibile qualsiasi misura finalizzata alla trasparenza, come l'informativa data al cliente sulla possibilità di reperire sul mercato coperture alternative, oppure sulla comunicazione del livello, in valore assoluto e in percentuale del premio, della remunerazione dell'intermediario per coperture analoghe offerte non in connessione a mutui o altri finanziamenti.

Invece, si esprime netta contrarietà sull'obbligo di consegna dei due preventivi di altri operatori. Innanzitutto perché appare un onere eccessivo a fronte di coperture assicurative facoltative, che non è detto che il cliente vorrà stipulare e per le quali lo stesso provvedimento introduce come detto l'obbligo di informare il cliente sulla possibilità di reperire coperture alternative che l'ente erogatore del finanziamento è tenuto ad accettare.

In secondo luogo, perché costringe gli operatori a proporre al cliente soluzioni assicurative di operatori concorrenti, con i quali non solo i primi non hanno alcuna relazione e non hanno modo di disporre dei loro preventivi, ma dovrebbero anche secondo la norma proposta rendere disponibili e illustrare gratuitamente al cliente soluzioni di operatori con i quali sono in competizione sul mercato.

In definitiva, si ritiene opportuno che per le polizze "facoltative" l'obbligo in parola sia eliminato, mentre si considera più efficace rendere evidente al cliente, anche attraverso la documentazione da consegnare, che la polizza è facoltativa e che la concessione del finanziamento non è subordinata alla stipula della stessa, con l'obbligo da parte dell'intermediario di richiamare l'attenzione del cliente sui contenuti dell'avvertenza.

Andrebbe poi specificato in maniera chiara, come correttamente spiegato nella relazione accompagnatoria del disegno di legge, che si fa riferimento a contratti di assicurazione che siano non solo "contestuali", come previsto dall'attuale versione del provvedimento, ma anche "connessi" al mutuo o al credito in modo da evitare che sia ricompresa nell'ambito di applicazione qualsiasi copertura assicurativa (ad es. responsabilità civile auto) che venisse stipulata contestualmente al finanziamento senza avere alcun legame funzionale con lo stesso.

## L'ULTRATTIVITÀ DELLA COPERTURA DI RESPONSABILITÀ CIVILE PROFESSIONALE (ART. 12)

L'art. 12 modifica l'obbligo assicurativo per la responsabilità civile dei professionisti, prevedendo, salva la libertà contrattuale delle parti, che se le polizze sono stipulate in regime claims made le stesse debbono prevedere anche un periodo di ultrattività della copertura per le richieste di risarcimento presentate per la prima volta entro i dieci anni successivi e riferite a fatti generatori della responsabilità verificatisi nel periodo di operatività della copertura.

Si ritiene opportuno che la previsione dell'offerta dell'ultrattività di dieci anni venga limitata al caso della cessazione dell'attività professionale.

In caso contrario, qualora negli anni successivi all'acquisto di una polizza con l'opzione di ultrattività attivata il cliente acquistasse (per es. a seguito di cambio di compagnia assicuratrice) una nuova polizza in regime claims made, che normalmente prevede una certa retroattività, la sua copertura potrebbe risultare multipla per lo stesso arco temporale, generando così una coassicurazione indiretta, e l'ulteriore conseguenza di una possibile duplicazione di copertura non necessaria e quindi non conveniente per il professionista.

## CONCLUSIONI

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

con il presente Disegno di legge saranno disponibili nuove misure per lo sviluppo della concorrenza in grado di aumentare la competitività del mercato e quindi di recare benefici economici a favore del cittadino, nell'acquisto di beni e servizi, e del sistema Paese grazie ad una crescita più strutturale.

L'ANIA ritiene di poter contribuire fattivamente a questo processo e, al netto delle osservazioni sopra delineate, valuta positivamente gli interventi proposti dal Legislatore.

E' nostra convinzione che la direzione intrapresa sia quella giusta e che sarà possibile conseguire importanti obiettivi quali la lotta alle frodi assicurative, la semplificazione delle procedure, l'implementazione di maggiore trasparenza e la realizzazione di un sistema virtuoso di definizione del premio assicurativo che, nel medio termine, consentiranno di ridurre i costi dell'r.c. auto. Nell'ambito della previdenza complementare, riteniamo che le misure proposte possano determinare un mercato più aperto e concorrenziale tra le forme pensionistiche e più libertà di scelta per i lavoratori, con riflessi positivi sulle adesioni.

L'impegno del settore assicurativo è totale. Seguiremo attentamente il proseguo dell'esame parlamentare per garantire il nostro contributo alla discussione e restiamo a disposizione di tutti Voi per fornire eventuali ulteriori elementi di approfondimento che potranno essere utili per le Vostre valutazioni.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro.

## APPENDICE

### LE PROPOSTE DELL'ANIA SULL'R.C. AUTO NEL DETTAGLIO

**Articolo 3 (Trasparenza e risparmi in materia di assicurazione obbligatoria per i veicoli a motore)** – Con l'introduzione dell'art. 132-ter nel Codice delle Assicurazioni private si obbligano le imprese di assicurazione, che esercitano la facoltà di proporre alcune clausole contrattuali predeterminate, a praticare uno "sconto significativo rispetto al prezzo della polizza" nel caso in cui l'assicurato accetti almeno una delle seguenti proposte:

- Perizia preventiva del veicolo
- Installazione della scatola nera
- Installazione dell'alcol-interlock
- Divieto di cessione del credito al risarcimento
- Sottoscrizione del risarcimento in forma specifica
- Valutazione del danno sulla base di parametri stabiliti, qualora non si sia sottoscritto il punto precedente.

Le compagnie devono inoltre evidenziare nei preventivi sui siti internet e nei punti vendita gli sconti applicati sul prezzo di polizza per ciascuna delle clausole innanzi elencate.

L'ANIA evidenzia che si tratta di misure già parzialmente adottate dal mercato e ritiene che la nuova informativa in merito alla predetta scontistica potrà aumentare ulteriormente la trasparenza relativa alle offerte r.c. auto e contribuire positivamente nell'ottica di ulteriore concorrenzialità del sistema.

Tuttavia, per evitare che si presentino alcune criticità operative nella fase attuativa del provvedimento e che vengano quindi vanificati gli sforzi innovativi che le disposizioni propongono, risulta necessario fare alcune precisazioni su tre delle clausole sopramenzionate, e cioè quelle relative alla scatola nera, all'alcol interlock e al risarcimento in forma specifica.

Andiamo con ordine.

Da anni l'ANIA sostiene con forza l'introduzione, l'uso e la diffusione della **scatola nera** che rappresenta, di fatto, un'offerta di polizza che ad oggi oltre 3 milioni di assicurati hanno sottoscritto.

Pertanto, il punto b) del comma 1 dell'art. 132-ter rappresenta senz'altro un ulteriore incentivo all'utilizzo di questi dispositivi e, conseguentemente, un passo avanti nella lotta ai comportamenti fraudolenti e nella tutela dei cittadini onesti.

La disposizione, però, prevede un elemento di novità rispetto a quanto praticato dal mercato, che conduce ad una criticità operativa: la c.d. "portabilità" della scatola nera, ovvero la possibilità per l'assicurato di mantenere la propria scatola nera nel passaggio

da una compagnia di assicurazione ad un'altra, a prescindere dal provider che gestisce il servizio.

Questa clausola, che implica a sua volta la possibilità di trasferire i dati e i servizi ad altra impresa, risulta ad oggi inattuabile, poiché non esiste un accordo di interoperabilità tra i gestori dei servizi connessi alla scatola nera (che sono soggetti diversi dalle imprese di assicurazione).

Pertanto, nelle condizioni attuali, la compagnia "X", che lavora secondo propri flussi, format e set dati telematici, non è in grado di gestire un dispositivo installato in occasione di sottoscrizione di contratto con la compagnia "Y", che lavora con altri set di dati, e quindi di offrire il servizio su un sistema non direttamente attivato.

E' chiaro che, una volta che i provider presenti sul mercato delle scatole nere avranno risolto questa criticità, le imprese non avranno problemi ad interloquire con i diversi operatori garantendo gli sconti previsti nelle proprie condizioni di polizza. Fino ad allora, si suggerisce di cancellare la disposizione relativa all'interoperabilità dei dispositivi, onde evitare equivoci per gli utenti finali. In tal senso si rinvia all'art. 8, commi 2 e 3, nei quali per l'appunto si disciplinano le modalità per realizzare la predetta interoperabilità e portabilità delle scatole nere.

Ed infatti per realizzare la predetta portabilità – tramite interoperabilità dei dispositivi – già il d.l. n. 1/2012 stabilisce che sia emanato un regolamento attuativo a cura di IVASS del Ministero dello Sviluppo Economico sentito il Garante privacy. Si ritiene che tale disciplina regolamentare sia la sede più idonea allo scopo.

In ogni caso, a prescindere dalla richiesta di disciplinare in altra e più consona sede la tematica della portabilità, segnaliamo la necessità di rivedere due previsioni specifiche del disegno di legge qui in commento, connesse con tale tematica, che a nostro avviso costituiscono fonte di problemi.

Innanzitutto il disegno di legge prevede (art. 3) che la compagnia debba praticare uno sconto significativo sul premio non solo quando venga installata una scatola nera o altro dispositivo che la stessa sia in grado di utilizzare, ma anche quando «sono già presenti» scatole nere nel veicolo. Per quanto detto in precedenza ciò oggi è impossibile perché non è ancora stata realizzata la portabilità di questi dispositivi in caso di cambio di compagnia. Per evitare contenziosi con i consumatori si evidenzia che il testo dovrebbe essere integrato con la precisazione che lo sconto sarà dovuto solo se i dispositivi già presenti sul veicolo siano tecnicamente utilizzabili dal nuovo assicuratore.

In secondo luogo il provvedimento stabilisce (art. 8) sanzioni per le imprese che non si adeguino al regolamento che disciplina l'attività dei provider per la realizzazione della portabilità: una sorta di responsabilità oggettiva a carico delle compagnie, ma in campo sanzionatorio, che verrebbero eventualmente sanzionate per inadempienze dei service provider!

Sempre in merito all'art. 8, si segnala la necessità di rimodulare adeguatamente anche il comma 5 che reca disposizioni restrittive circa l'utilizzabilità dei dati registrati dai dispositivi stessi, a fini di asserita tutela della privacy degli assicurati. In realtà tali previsioni sono ultronee perché non tengono conto che l'assicurato - per l'erogazione di servizi assicurativi di proprio interesse - deve sempre prestare il proprio consenso informato al trattamento dei predetti dati da parte del service provider e della compagnia. D'altro lato, le restrizioni introdotte sono anche dannose per i consumatori perché renderebbero impossibile l'utilizzo delle scatole nere per servizi assicurativi importanti ed apprezzati dall'utenza (quali ad esempio assistenza in caso di guasto/incidente, localizzazione veicolo rubato, personalizzazioni delle tariffe r.c. auto basate sullo stile di guida).

Il secondo elemento critico riguarda, invece, la possibilità che le imprese di assicurazione proponano una clausola con il relativo sconto a favore di chi accetta di farsi installare nel veicolo i cosiddetti **dispositivi alcol-interlock**: tale previsione risulta inattuabile e andrebbe quindi cancellata a causa dei costi di tali dispositivi che, ad oggi, risultano superiori al prezzo medio della polizza e quindi nessuno sconto potrebbe assorbirne la spesa. Anche in questo caso, l'ANIA raccomanda la cancellazione del punto.

In subordine la norma andrebbe rimodulata, nel senso che lo sconto praticato dalla compagnia in caso di installazione dei dispositivi alcol-lock non dovrà essere in ogni caso superiore a tutti i costi connessi con l'installazione e l'operatività dei predetti dispositivi.

L'altra clausola che presenta elementi da approfondire è quella relativa al **risarcimento in forma specifica**.

A differenza del danno alla persona, nel settore dell'autoriparazione non esistono parametri di riferimento (tempi di riparazione e prezzi dei ricambi) definiti in maniera oggettiva e condivisi sia dai carrozzieri che dalle imprese di assicurazione. In questo scenario, dove ogni autoriparatore riesce ad imporre agli assicuratori, e quindi ai danneggiati, i propri prezzi, la formula del risarcimento in forma specifica rappresenta una soluzione per calmierare i costi delle riparazioni attraverso accordi bilaterali carrozziere-compagnia di assicurazione, senza compromettere la qualità degli interventi riparativi che devono soddisfare l'assicurato. L'impresa di assicurazione non ha alcun interesse ad avvalersi di autoriparatori che non forniscano un servizio di qualità se non vuole correre il rischio di perdere il proprio cliente.

La riparazione in forma specifica così come il divieto di cessione del credito rappresentano due misure auspicabili non solo per il contenimento dei costi che ne deriva, ma anche perché limiterebbero fortemente l'attività criminale di un sottobosco di soggetti che alimentano il mercato dei falsi sinistri e dei risarcimenti gonfiati. Senza considerare, poi, il notevole recupero di evasione fiscale che le due disposizioni consentirebbero.

Quindi, pur sostenendo la disposizione prevista dal presente articolo, l'ANIA raccomanda:

- a) di esplicitare a quali conseguenze l'assicurato potrebbe andare incontro in caso di mancato rispetto della clausola contrattuale sottoscritta (liquidazione del danno per un importo non superiore a quello che l'impresa di assicurazione avrebbe sostenuto presso la carrozzeria convenzionata);
- b) di eliminare l'obbligo relativo alla comunicazione preventiva ad IVASS della percentuale di sconto praticata, degli ambiti territoriali e della tipologia di veicoli destinatari dell'offerta.

Quest'ultimo aspetto, infatti, differenzia la clausola del risarcimento in forma specifica dalle restanti condizioni di sconto previste dal presente articolo rendendola di fatto obbligatoria, seppure negli ambiti sopracitati, e pertanto non consente alle imprese di valutare l'opportunità e la modalità di offerta di tale condizione. Si sottolinea, altresì, che la disposizione in commento viola il divieto di comunicazione sistematica delle tariffe e di contravvenire quindi alla normativa europea in materia.

Con l'eliminazione di tali vincoli la clausola sul risarcimento in forma specifica verrebbe disciplinata in maniera uniforme rispetto alle altre clausole con sconto obbligatorio.

A conclusione dell'analisi dell'art. 3, si evidenzia che l'impianto generale della previsione di una scontistica prestabilita in presenza di determinate clausole contrattuali rende il contratto r.c. auto più equilibrato, dando facoltà alle imprese assicuratrici di offrire prodotti diversificati rispetto alle garanzie standard e agli assicurati di valutare in piena libertà la convenienza ad aderire a queste offerte in funzione della "significatività" dello sconto proposto dal proprio assicuratore.

#### **Articolo 4 (Trasparenza delle variazioni di premio)**

La norma proposta prevede che, in sede di stipulazione o di rinnovo del contratto, venga data indicazione, nei preventivi, dell'aumento o della diminuzione, in valore assoluto e in percentuale del premio, secondo la misura prevista dal contratto nell'ambito della clausola bonus-malus.

La norma in commento non considera che le variazioni di premio da un'annualità all'altra non dipendono solo dall'andamento del parametro tariffario bonus-malus, bensì anche dal fabbisogno tariffario dell'impresa, nonché dalla contemporanea variazione di più parametri tariffari oltre al bonus-malus (es: età, tipologia di veicolo, zona di circolazione etc.). Pertanto, l'evidenziazione analitica del solo indicatore bonus-malus risulta poco utile e fuorviante.

Infatti la disposizione, sia per la sua formulazione sia per la lettura finale della norma in cui si inserirebbe (art. 133 CAP), potrebbe dar luogo nuovamente alle incertezze



interpretative già sollevate dal D.L. n. 1/2012, in particolare con riferimento al premio su cui calcolare la variazione della componente bonus-malus, che deve essere il premio risultante dalla tariffa in vigore al momento del rinnovo. Ipotizzare di calcolare la variazione sul premio dell'annualità precedente è incoerente e contrario alla libertà tariffaria perché darebbe luogo a blocchi ex lege della tariffa r.c. auto (motivo per cui l'Italia è stata condannata dalla Corte di Giustizia nel 2002).

Nel tempo è prevalsa l'interpretazione conforme ai principi comunitari nonché logica e coerente con la tecnica assicurativa, secondo cui la variazione di premio debba essere riferita al premio risultante dalla tariffa in vigore all'atto del rinnovo. Per tali motivi sarebbe opportuna la soppressione della norma.

**Articolo 5 (*Misure relative all'assegnazione delle classi di merito*)** – Dobbiamo evidenziare che questo articolo rappresenta l'ennesimo intervento normativo sul "bonus malus", clausola che è stata introdotta con la specifica finalità di premiare i soggetti che adottano comportamenti virtuosi alla guida, consentendo loro di beneficiare di riduzioni del premio.

Negli anni, però, gli interventi che si sono succeduti hanno reso il "bonus malus" sempre meno efficace nella sua funzione di penalizzare con maggiorazioni di premio gli automobilisti responsabili di aver provocato degli incidenti stradali e di premiare quelli virtuosi con una storia assicurativa caratterizzata dall'assenza di sinistri. Quindi, oggi, questa clausola contrattuale rispecchia sempre meno l'effettivo stile di guida dell'assicurato.

La norma contenuta nel presente Ddl, oltre a confermare il cd "bonus malus familiare", che prevede che anche i familiari, ancorché neo patentati, conviventi con l'automobilista virtuoso possano beneficiare della sua classe di merito, stabilisce che anche il premio assicurativo non possa subire discriminazioni in base alla durata del rapporto contrattuale.

Questo ulteriore intervento sul sistema "bonus malus" corre il rischio di snaturarne definitivamente la funzione originaria e di metterne in crisi la stessa esistenza a causa dell'elevata concentrazione della stragrande maggioranza degli assicurati nelle migliori classi di merito e, pertanto, se ne suggerisce la cancellazione dal provvedimento.

Si segnala al riguardo che la tematica del superamento del sistema bonus-malus è da tempo all'attenzione dell'Istituto di vigilanza al quale l'ANIA ha fornito proposte volte a valorizzare in maniera oggettiva la storia assicurativa di ciascun conducente su un arco temporale di oltre 10 anni e sulla base della sinistrosità completa del conducente stesso.

**Articolo 6 (*Identificazione dei testimoni di sinistri con soli danni a cose*)** – Nell'ambito della lotta ai comportamenti fraudolenti, questo articolo è di particolare rilievo. Si evidenzia tuttavia un profilo di criticità: non appare, infatti, appropriato il riferimento alla preesistenza del medesimo teste in più di 3 cause negli ultimi 5 anni

dato che tale informazione non è rilevabile dalla Banca dati sinistri IVASS. Per l'inammissibilità della prova testimoniale dovrebbe essere sufficiente documentare che il medesimo teste risulti semplicemente segnalato nel database IVASS in più di 3 sinistri negli ultimi 5 anni. In materia, inoltre, l'ANIA ha chiesto, già in altre sedi competenti di non limitare la disposizione ai soli danni materiali ma di estendere l'identificazione immediata dei testimoni a tutti i sinistri, poiché l'esclusione di quelli con danni alla persona priva di efficacia la disposizione stessa. L'auspicio è che in questa sede l'osservazione venga finalmente accolta.

E' opportuno evidenziare, infine, che la norma sulla segnalazione alla Procura delle ricorrenze testimoniali è debole per penuria dei dati disponibili.

**Articolo 7 (*Risarcimento del danno non patrimoniale*)** – Si tratta di un articolo molto importante ed atteso dal settore perché permette di garantire certezza e uniformità del risarcimento del danno alla persona.

Nonostante, infatti, fosse già prevista dal Codice delle assicurazioni private e ribadita dalle linee interpretative della Cassazione emanate nel 2008 (*SS.UU. Civ. n. 26973/2008, n. 26974/2008 e n. 26975/2008*), la predisposizione di una specifica tabella unica per tutto il territorio della Repubblica ad oggi resta un passaggio normativo incompiuto che ha favorito la creazione di disomogeneità nella definizione del risarcimento dei danni gravi in ambiti territoriali diversi del Paese.

Con il presente articolo, grazie all'unificazione del danno biologico e del danno morale nella omnicomprensiva categoria di danno non patrimoniale, la quantificazione del risarcimento diventerà un'operazione più semplice e oggettiva. La discrezionalità del giudice viene chiaramente mantenuta entro confini ben definiti e plausibili che lasciano al magistrato un ampio margine per le valutazioni sulla personalizzazione del danno.

Inoltre, è importante anche l'unificazione del valore economico per l'incapacità temporanea assoluta poiché si riconosce che essa determina in capo al soggetto danneggiato le medesime conseguenze (incapacità di svolgere le proprie attività quotidiane) a prescindere dall'entità della lesione (micro o macro).

A fronte di questi aspetti positivi, si rileva un profilo di criticità relativo ai tempi di attuazione: è fondamentale che su questo aspetto il Parlamento monitori attentamente le tempistiche di emanazione del DPR che definisce la tabella dei danni da 10 a 100 punti, affinché la norma diventi cogente nei termini previsti.

**Articolo 8 (*Valore probatorio delle cosiddette "scatole nere" e di altri dispositivi elettronici*)** – Un elemento particolarmente caratterizzante del d.d.l. in discussione è la lotta ai comportamenti fraudolenti, a tutela della libera concorrenza del mercato. L'ANIA sostiene le disposizioni previste volte a contrastare attività illegittime ed

appoggia la scelta di conferire valore probatorio, in sede di giudizio civile, alle registrazioni delle scatole nere e/o dei dispositivi equivalenti che possono contribuire a certificare la localizzazione e la dinamica del sinistro nonché l'ubicazione dei danni.

Sempre in merito all'art. 8, si richiama quanto già detto relativamente all'operabilità e portabilità delle scatole nere nel commento all'art. 3 e si ribadisce la necessità per il momento di sopprimere i commi 2 e 3, che recano disposizioni circa le modalità per realizzare le predette condizioni di operatività delle scatole nere.

**Articolo 9 (*Ulteriori misure di contrasto alle frodi assicurative*)** - La sospensione della liquidazione per sospetta frode (elevata da 30 a 60 giorni rispetto alla normativa vigente) viene prevista anche a seguito di informazioni acquisite dall'archivio antifrode IVASS, dalle scatole nere o dispositivi equivalenti e dalla perizia in sede di liquidazione del sinistro.

Sulla sospensione del sinistro per rischio frode, l'ANIA chiede di riformulare la disposizione per estendere a 90 giorni il termine sospensivo. In ogni caso, a prescindere dalla durata del periodo di sospensione, rimane la criticità legata alla procedura prevista oggi dalla norma che impone una comunicazione al danneggiato (soggetto verso il quale sono indirizzati gli accertamenti!!) per informarlo che il rifiuto dell'offerta di risarcimento è dovuto alla necessità di condurre ulteriori approfondimenti in relazione al sinistro. Al termine della fase di accertamento all'impresa rimangono solo due opzioni: pagare il danno o presentare una querela.

Si propone che l'esito degli accertamenti possa anche concludersi con il ritiro della richiesta di risarcimento da parte del danneggiato (circostanza che nella prassi ricorre con maggiore frequenza).

L'ANIA suggerisce altresì di introdurre un termine di decadenza per la tardiva presentazione della richiesta di risarcimento: i vigenti termini per la richiesta di risarcimento oggi sono troppo ampi (2 anni) e vengono sfruttati per alterare i mezzi di prova e impedire le verifiche da parte delle compagnie. Il fenomeno interessa in particolare alcuni territori. Per impedire la prassi speculativa, occorre intervenire sulla disciplina della prescrizione per il risarcimento del danno derivante dalla circolazione stradale (art. 2947 del codice civile) introducendo la seguente formulazione: «Per il risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli di ogni specie il diritto si prescrive in due anni. In ogni caso il danneggiato decade dal diritto qualora la richiesta di risarcimento non venga presentata entro novanta giorni dal fatto dannoso, salvo i casi di forza maggiore e di impedimento senza colpa, ad esercitare il diritto entro il termine previsto, fatti salvi i diversi termini in caso di reato.».



**assofondipi  
ensione**

Associazione dei fondi pensione negoziali

## **Commissioni Parlamentari riunite Finanze e Attività Produttive della Camera dei Deputati**

Istruttoria legislativa sul Disegno di Legge C.3012 recante "Legge  
annuale per il mercato e la concorrenza"

**Audizione**

**Presidente di Assofondipensione**

**MICHELE TRONCONI**

Roma, 19 Giugno 2015



Assofondi  
pensione

Associazione dei fondi pensione negoziali

Gentile Presidente e gentili Onorevoli,

Assofondipensione è l'Associazione di rappresentanza dei Fondi Pensione Negoziali nati e alimentati dalla contrattazione collettiva del lavoro. Ciò, in ossequio alle leggi istitutive della previdenza complementare nel nostro Paese, dal D. Lgs n. 124 voluto da Giuliano Amato nel 1993, al D.Lgs n. 252 del 2005. I primi Fondi Pensione Negoziali sono stati istituiti nel 1998, mentre l'Associazione è nata nel 2003 per l'accordo tra le confederazioni datoriali, a partire da Confindustria, Confcommercio, Confcooperative e Confservizi, e quelle sindacali, cioè CGIL, CISL e UIL e UGL. Ad Assofondipensione oggi sono iscritti 33 Fondi Pensione Negoziali. In totale, i lavoratori che vi aderiscono, secondo gli ultimi dati pubblicati da COVIP, sono circa 2 milioni, per un valore di risparmio accumulato e destinato alle future prestazioni di circa 40 Mld di Euro.

Abbiamo chiesto di essere ascoltati da questa autorevole Commissione Parlamentare per spiegare perché l'approvazione dell'articolo 15 del *ddl concorrenza* sarebbe un grave errore, tant'è che ne raccomandiamo lo stralcio, rinviando la trattazione della materia a un provvedimento organico e complessivo in tema di previdenza, sia di primo sia di secondo pilastro. Come ha recentemente ricordato anche il Ministro Poletti, in occasione della relazione annuale della COVIP, la previdenza complementare in Italia è e resta un supporto essenziale per colmare le difficoltà del primo pilastro in regime contributivo. Ciò, soprattutto, per garantire ai futuri pensionati dei tassi di sostituzione che assicurino una vita post lavorativa dignitosa.

Come si legge a pagina 54 della relazione di accompagnamento (Atti Parlamentari XVII Legislatura, Camera dei Deputati – 3012), i tecnici del dicastero proponente si sono premurati di consultare tutte le parti coinvolte dalla proposta di provvedimento. Nel nostro caso ciò non è avvenuto ed è un vero peccato. Infatti avremmo potuto spiegare per tempo diverse cose che non sembrano esser state considerate dagli estensori dell'articolo. Per altro va detto che la materia previdenziale, solitamente, è oggetto di trattazione, con tanto di contraddittorio costitutivo, da parte del Ministero del Lavoro e del Welfare. Per cui è anche comprensibile che il Ministero dello Sviluppo Economico, nell'affrontare un tema che non rientra nel suo perimetro abituale, abbia assunto più l'ottica dell'industria, cioè di chi offre, e non di chi domanda. Si capisce, allora, perché ne sia uscita una proposta del

tutto dimentica dei problemi di *asimmetria informativa* che si è inteso risolvere per tramite dei Fondi Pensione Negoziati.

Non si capisce, tuttavia, quale sia la vera genesi dell'articolo 15 che, in tema di 'portabilità dei fondi pensione' (lett.c), cosa che già esiste, vi aggiunge il diritto a trasferire la continuità del contributo datoriale anche al di fuori del sistema dei Fondi Negoziati. Quindi a favore dei Fondi Aperti e, soprattutto, dei PiP, cioè dei prodotti assicurativi. Nel caso in questione sembra mancare del tutto il presupposto giuridico che sta alla base degli altri articoli del *ddl concorrenza*. Come si legge, infatti, nella sua presentazione alle Camere, esso è stato predisposto in attuazione dell'art. 47 della legge 99/2009, cioè per *'rimuovere gli ostacoli regolatori'* segnalati periodicamente dall'Autorità garante della concorrenza (AGCM). Ebbene, non esiste alcuna segnalazione da parte di tale Autorità che dimostri l'esistenza di ostacoli alla concorrenza nel mercato della previdenza complementare. Tale mercato, così come tutti i soggetti che vi operano, sono sottoposti alla vigilanza di un'altra *authority*, la COVIP, che paradossalmente ma anche significativamente non appare mai citata, né nell'accompagnatoria, né nel corpo del *ddl*.

Mancando questa dimostrazione, la proposta di agevolare e rafforzare la *'portabilità dei fondi pensione'* estendendola al contributo datoriale, è chiaramente infondata.

Con l'art. 15 (lett.a), si propone, dunque, la soluzione di un problema che nessuno ha mai lamentato e documentato oggettivamente. Se il provvedimento diventasse legge dello Stato, si finirebbe solo col creare dei seri problemi per cui occorrerà, poi, fare nuove leggi riparatrici. Tuttavia, i danni prodotti, tra cui la crescente sfiducia nei confronti della previdenza complementare, potrebbero risultare irrisolvibili. Non dimentichiamo, infatti, che l'art. 15 viene proposto dal Governo a distanza di soli pochi mesi dopo l'elevazione della tassazione sui rendimenti del risparmio previdenziale, introdotta con la Legge di Stabilità, dando l'immagine di un approccio emergenziale e disorganico a una materia tanto delicata come il futuro pensionistico degli italiani.

Tutta l'argomentazione proposta dai tecnici del MISE, tesa a un supposto recupero di efficienza del mercato previdenziale, appare alimentata dalla sostanziale incomprendenza

di che cosa siano i Fondi Pensione Negoziati, equiparandoli con gli omologhi del nord Europa. Oltre al fatto che si confronta una storia centenaria con quella poco più che decennale dei nostri, vi sta il fatto che i Fondi Negoziati italiani siano essenzialmente dei *consorzi di acquisto* e non degli enti gestori. Essi infatti, in ottemperanza alle Leggi vigenti, non impiegano direttamente i risparmi che ricevono dagli aderenti, ma li raggruppano in comparti e li danno in gestione a operatori specializzati, dopo averli messi in concorrenza tra di loro, selezionandoli in base ai costi e ai regimi commissionali.

Il perché di questa impostazione è presto detta; sia l'esperienza sia l'analisi teorica mostrano che l'offerta di piani pensionistici individuali è tendenzialmente affetta da alti costi operativi e, quindi, da bassi rendimenti netti effettivi, cioè al netto delle commissioni di gestione. Senza contare che il singolo lavoratore che sceglie di trattare individualmente la propria posizione previdenziale di secondo pilastro incorre facilmente in asimmetrie informative a proprio scapito, così come in altri tipi di *bias* che giustificano, tra l'altro, l'obbligatorietà del primo pilastro a gestione pubblica. Il rimedio sta nella separazione verticale tra la raccolta del risparmio previdenziale, da una parte, e l'allocatione della sua gestione, dall'altra, ad opera di operatori specializzati, messi in concorrenza fra di loro. Esattamente il modello disegnato per i Fondi Negoziati con il D.Lgs 252/05 e che ora si vorrebbe cambiare. Incomprendibilmente. Tenendo presente, altresì, che l'aver obbligato i nostri Fondi ad operare prevalentemente in modalità indiretta, allocando il risparmio a gestori esterni, è senz'altro tra i motivi per cui non c'è mai stato alcuno scandalo che li abbia coinvolti.

Tuttavia, siccome la difesa dell'esistente lascia sempre il sospetto che si voglia proteggere qualche *rendita di posizione*, non ci sottraiamo, qui, al confronto con le tesi a supporto dell'articolo 15. Come si legge nell'accompagnatoria inviata alle Camere per la discussione: *"gli obiettivi di medio periodo risultano l'aumento della concorrenza e della contendibilità dei mercati e dei servizi" cui "si aggiunge anche quello dell'aumento della sostenibilità del settore previdenziale e del risparmio intergenerazionale," "spingendo i lavoratori a individuare e scegliere quelli (i Fondi Pensione) in grado di garantire rendimenti più elevati"* (pag. 49 e 50 Atti Parlamentari XVII Legislatura, Camera dei Deputati – 3012). Evidentemente chi ha stilato la proposta, pur con il lodevole obiettivo di

ampliare il mercato del risparmio previdenziale, ritiene che i Fondi Pensione Negoziati siano una realtà del tutto inefficiente. Dimostreremo, quindi, che tale opinione è destituita da ogni fondamento fattuale.

Come viene richiamato nell'accompagnatoria, il grado di efficienza della previdenza complementare si riverbera nei rendimenti a favore del montante pensionistico del singolo aderente. Se consideriamo quelli medi, al netto delle imposte, calcolati e pubblicati dalla COVIP, scopriamo che quella dei Fondi Pensione Negoziati è una storia di successo, come dimostra la seguente Tabella.

#### RENDIMENTI DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

|              | 2008   | 2009  | 2010 | 2011  | 2012 | 2013  | 2014 | Media | Dev.St. |
|--------------|--------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|---------|
| FP Negoziati | -6,3%  | 8,5%  | 3,0% | 0,1%  | 8,2% | 5,4%  | 7,3% | 3,7%  | 0,05    |
| FP Aperti    | -14,0% | 11,3% | 4,2% | -2,4% | 9,1% | 8,1%  | 7,5% | 3,4%  | 0,09    |
| PIP "nuovi"  | -24,9% | 16,3% | 5,2% | -5,7% | 8,9% | 12,2% | 7,2% | 2,7%  | 0,14    |
| Rival. TFR   | 2,7%   | 2,0%  | 2,6% | 3,5%  | 2,9% | 1,7%  | 1,3% | 2,4%  | 0,01    |

Fonte: elaborazione su dati ufficiali COVIP.

Se consideriamo l'anno che abbiamo alle spalle, possiamo osservare che, mentre la rivalutazione del TFR risente della fase di deflazione che l'ha portato al suo minimo storico, cioè l'1,3%, i Fondi Pensione Negoziati hanno chiuso con un + 7,3%; i PiP, con un + 7,2%, mentre i Fondi Aperti hanno avuto una performance solo leggermente migliore, con un + 7,5%. Se però valutiamo l'intero arco temporale di questi anni di turbolenza finanziaria, a partire dal 2008, scopriamo che i Fondi Negoziati hanno reso di più, in media, e con una minore volatilità. Ecco perché si tratta di una storia di successo; ma non è finita qui.

Quello che più rileva per il singolo aderente non è il rendimento di per sé, ma quanta parte di esso rimanga ad alimentare il suo montante, dopo aver pagato le commissioni di gestione. Proprio per la loro logica costitutiva, i Negoziati hanno un costo medio - ISC calcolato da Covip su orizzonti trentennali - che è poco più di un decimo rispetto ai PiP. Vuol dire che a parità di versamenti nominali e di rendimenti annui, gli aderenti ai Negoziati otterranno sempre molto di più rispetto a chi avesse optato per un PiP. Questo





indipendentemente dal *contributo datoriale*, che non fa che incentivare ed incrementare un percorso virtuoso alla previdenza di secondo pilastro.

Per capirci, basta fare due conti: Piero e Paolo accantonano ogni anno 1.000 €, per 35 anni. Se li mettessero sotto il materasso, alla fine avrebbero entrambi la stessa somma; siccome danno in gestione il denaro che accantonano, ottengono entrambi un rendimento medio annuo, al netto delle imposte, del 3%. In pratica, tale percentuale costituisce il tasso di capitalizzazione composta per trovare il capitale a fine periodo (montante). Per fare i calcoli esatti, però, bisogna detrarre i costi, cioè le commissioni che vanno riconosciute al gestore; Piero paga una commissione media annuale dello 0,23% sul capitale (aderisce a un Fondo Pensione Negoziale); Paolo, invece, riconosce una commissione media dell'1,63% (aderisce ad un PiP). In pratica, è come se Piero capitalizzasse al tasso del 2,77% e Paolo all'1,37%. E' poco più di un punto percentuale di differenza, che si traduce però, dopo 35 anni, in una grossa somma di denaro; Piero, infatti, si ritroverà col 31% in più di Paolo. Ecco dove sta il problema in materia previdenziale: che dei piccoli errori che si commettono oggi ci vuole qualche decennio per accorgersene; quando ormai è troppo tardi. Ed è uno dei motivi per cui la mano pubblica, con un po' di sano paternalismo, interviene direttamente in materia, con la gestione del primo pilastro a contribuzione obbligatoria. Siccome, però, con l'invecchiamento della popolazione cresce il numero di quella inattiva, che percepisce prestazioni sociali, rispetto a quella che lavora e versa i contributi previdenziali, sale quindi il *tasso di dipendenza* mentre il *tasso di sostituzione* viene sospinto in basso; diminuisce, cioè, il valore della pensione rispetto all'ultimo stipendio.

Ecco perché quasi tutti i Governi dei Paesi occidentali hanno introdotto una logica multi-pilastro. Mentre il primo, quello pubblico, quasi sempre si basa su di un sistema a *ripartizione* - chi lavora versa i contributi con cui si pagano le pensioni correnti - gli altri due, lasciati all'autonomia negoziale, si basano su di un sistema a *capitalizzazione individuale*; basato, cioè, sulla costituzione di *riserve effettive*. La somma delle rendite che arriveranno dai diversi pilastri rimpolperanno il tasso di sostituzione. Tuttavia, siccome per alimentare questa logica composita, i lavoratori devono effettuare un doppio, se non un triplo, pagamento, lo Stato interviene con delle agevolazioni fiscali, mentre ad ulteriore



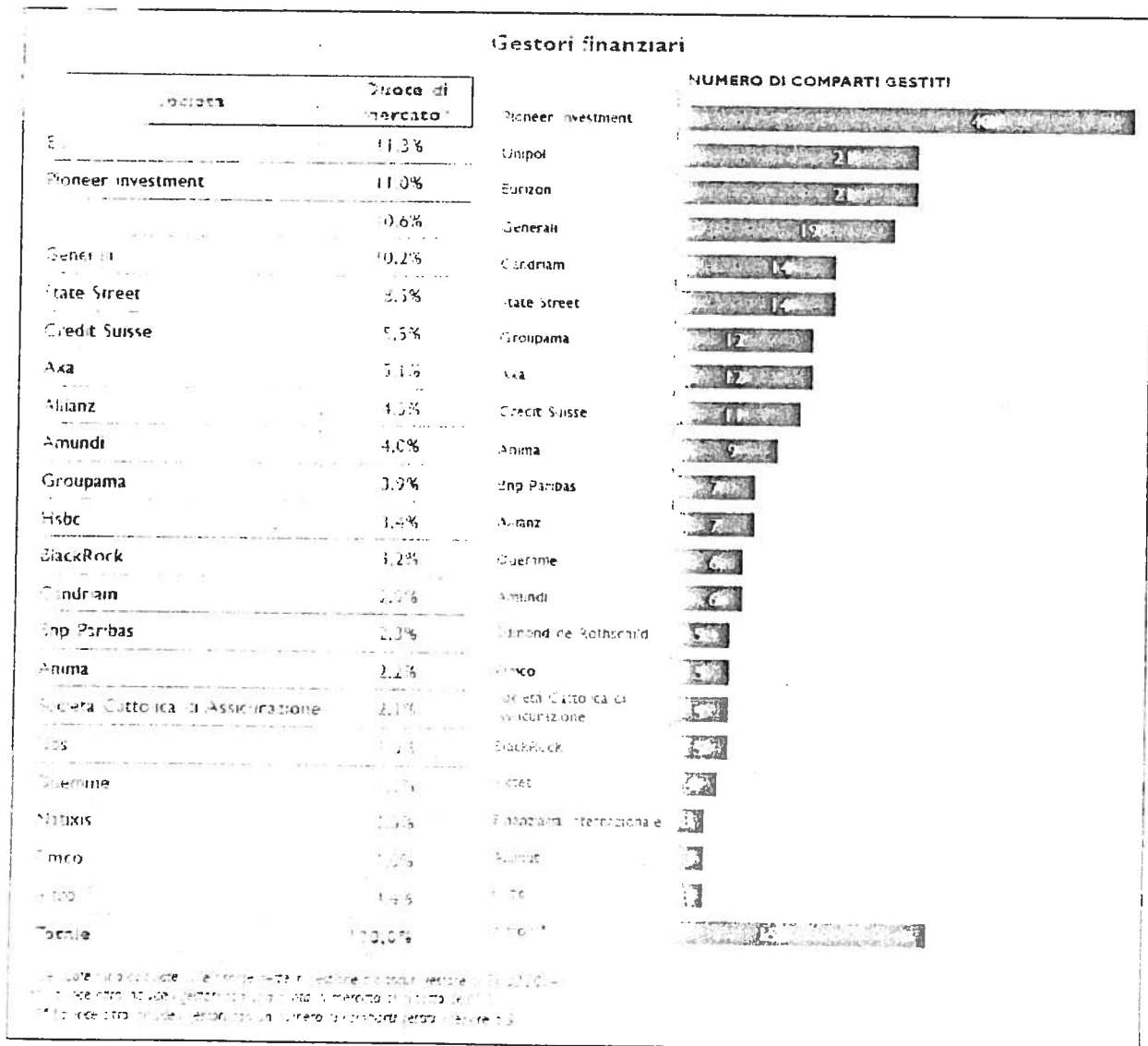
Associazione dei  
fondi pensione

Associazione dei fondi pensione negoziali

supporto di tale incentivo le parti sociali hanno inventato il 'contributo datoriale'; ma per alimentare un circolo virtuoso, non per remunerare le reti di vendita dei PIP, o dei Fondi Aperti!

Sempre in materia di rendimenti, sembra che si sorvoli sul fatto che il risparmio previdenziale, una volta raccolto, venga effettivamente gestito da un ridotto numero di grandi operatori specializzati (SGR), come si evidenzia nella seguente Tabella.

**FFP QUOTE DI MERCATO GESTORI FINANZIARI AL 31/03/2014**



FONTE: BOLLETTINO STATISTICO MEFOP N.52.

Si tratta di un altro aspetto sul quale gli osservatori poco avvezzi cadono facilmente in errore; siccome si pensa ai Fondi Pensione Negoziati come fossero dei gestori,

vedendone la numerosità e, in alcuni casi, la scarsa dimensione se ne conclude che da una *struttura frammentata* non possa che derivare una scarsa efficienza. Da qui l'idea di innescare, proprio attraverso il rafforzamento della portabilità, un processo di concentrazione del settore. Il fatto vero, però, è che la concentrazione del risparmio previdenziale esiste già! Siccome i nostri Fondi, come più volte detto, operano da collettori ma non da gestori, alla fine i mandati di gestione tendono a convergere su di un limitato numero di grandi operatori (SGR) di emanazione bancaria e assicurativa, per lo più di livello internazionale, portando a rendimenti non molto dissimili fra di loro. Proprio per questo è più importante ridurre l'incidenza dei margini commissionali, che illudersi di trovare il gestore col tocco di re Mida.

Oltre al diverso onere commissionale, c'è un'altra differenza importante con i PiP e i Fondi Aperti. Sta nel fatto che quando scegli questi ultimi ti leghi a un certo gestore, mentre il Fondo Negoziale può intrattenere rapporti con più SGR, dare indicazioni orientative in merito all'*asset allocation strategica* e, soprattutto, cambiare gestore di tanto in tanto. Soprattutto se le *performance* non soddisfano, ma anche perché *ogni tanto, i soldi bisogna contarli*, come recita un adagio in uso nel mondo della finanza. E il modo migliore per farlo sta nel chiudere e riaprire le posizioni. Una soluzione che, se reiterata a livello di singolo risparmiatore e per piccole cifre, verrebbe penalizzata dagli alti costi amministrativi (*switching costs*). Ecco riemergere la valenza collettiva del risparmio previdenziale di secondo pilastro, del tutto trascurata dagli estensori dell'articolo 15.

Verrà spontaneo porsi un'altra domanda: perché i Fondi Pensione Negoziati costano molto meno rispetto ai PiP? Senz'altro, perché non hanno costi di rete (venditori), visto che il bacino di riferimento è delimitato dalla contrattazione collettiva - per questo si dicono anche *fondi chiusi*. Infatti, sono le parti sociali a promuoverli. Ai bassi costi di struttura viene aggiunto il trasferimento delle commissioni (*fees*) negoziate coi gestori, poi null'altro; perché i Fondi Negoziati sono enti *no profit*. E qui viene il bello; qual è la ragione economica di un intervento pubblico a scapito di chi, non cercando un profitto per sé, non può ridurre il *surplus del consumatore/lavoratore*? Se si va a leggere i testi scientifici che parlano dell'intervento dello Stato per favorire la concorrenza si scopre che il suo presupposto sia quello di favorire il *benessere sociale economico*. Tant'è che tali interventi

vengono solitamente segnalati e auspicati dalle *authority antitrust*, quando rilevano che i prezzi di mercato si staccano troppo dai costi marginali, consentendo delle *rendite monopolistiche*. Peccato che, come detto sin dall'inizio, l'Autorità garante della concorrenza (AGCM) non abbia fatto alcuna segnalazione a carico della previdenza complementare. Perché, quindi, si mette in difficoltà la *solidarietà* a favore del *profitto*, per quanto lecito?

Verrà da dire che l'articolo 15 apre alla concorrenza anche in favore dei Fondi Chiusi, che quindi non sarebbero più tali, cioè circoscritti ai singoli settori contrattuali, e potrebbe ben succedere che ad attrarre nuove adesioni, a scapito di altre forme complementari possa essere un Fondo Pensione Negoziale. Il tema è estremamente delicato; resta il fatto che per procedere su questa via i nostri Fondi dovrebbero organizzare delle loro reti di vendita, aumentando i costi di gestione da caricare sugli aderenti. Tenendo presente che stiamo parlando di *veicoli*, che si pretende di mettere in diretta concorrenza, con dei *prodotti*, sarebbe come se si volesse imporre di far pagare il biglietto per entrare in chiesa, per mettere sullo stesso piano il costo di andare al cinema.

C'è un solo punto critico riguardo ai Fondi Pensione Negoziali che vale la pena di menzionare. Riguarda la staticità delle adesioni. Si tratta di un problema che affligge prevalentemente i Negoziali, superati di buona lena dai PiP (nuovi), che appaiano ben più dinamici, in forza delle robuste rete di vendita messa in campo dal comparto assicurativo. Facendo altresì sospettare che esista qualche altro elemento di maggiore attrattività, soprattutto rispetto ai Fondi Pensione Negoziali.

Tuttavia, su tale confronto e sulle conclusioni immediate che se ne potrebbero trarre, va posata una particolare avvertenza. E' innegabile che il dato per i nostri Fondi chiusi si avvicini al saldo zero (entrate = uscite), complice il permanere della crisi della nostra economia nazionale che porta a carriere lavorative intermitteni, nonché alla crescita della disoccupazione che impedisce, di fatto, qualsiasi accantonamento previdenziale. Tuttavia, il dato positivo, sia dei PiP che, in parte, dei Fondi Aperti, nasconde un elemento di sostanziale fragilità dei loro meccanismi di adesione. Infatti, se proviamo a considerare l'evoluzione di quella che potremmo chiamare *posizione media capitaria*, dividendo il saldo

delle risorse destinate alle future prestazioni per il numero degli aderenti risultanti a fine anno, come indicato nella Tabella sottostante, scopriamo un andamento ben diverso rispetto a quello che osserviamo per il volume delle adesioni. La *posizione media capitaria* cresce del 15,3% nel caso dei Fondi Pensione Negoziati; cresce dell'8,9% nel caso dei Fondi Aperti, mentre nei PiP cresce solo del 5,4%. Per quale motivo?

Perché mentre gli iscritti ai Fondi Negoziati dimostrano una maggiore regolarità contributiva, sostenuti anche dal contributo datoriale, negli altri due casi, e massimamente nei PiP, il fenomeno delle anticipazioni e delle sospensioni nei versamenti è molto più corposo e frequente. Un aspetto che è stato debitamente sottolineato anche dalla Relazione per l'anno 2014 della COVIP: è in aumento *“il numero degli iscritti che non versano contributi, con una prevalenza del fenomeno tra le adesioni individuali (ndr PiP) rispetto alle collettive e tra i lavoratori autonomi rispetto a quelli dipendenti”*.

Quindi, non è vero che queste forme gestite direttamente dal mondo assicurativo e bancario siano più attraenti perché più efficienti. Quello che è senz'altro vero è che hanno una rete di vendita efficace, focalizzata più sulla conquista di nuovi clienti, che sul mantenimento di un rapporto equilibrato sul fronte contributivo. Non bisogna mai dimenticare, però, che la rete di vendita è anche un costo, che finisce nei caricamenti commissionali a scapito del montante individuale e quindi delle future rendite pensionistiche. Per altro, la differente dinamica della *posizione media capitaria* spiega perché il mondo assicurativo che da vita ai PiP sia così interessato a poter beneficiare anch'esso del contributo datoriale; perché, da una parte, rimpinguerebbe le posizioni, dall'altra, garantirebbe una maggiore stabilità dei flussi contributivi.

|              |                                  | Dic. 2014 |                   | Dic. 2013 |                   | Var. % |
|--------------|----------------------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|--------|
| FPN          | Risparmio accumulato             |           |                   |           |                   |        |
|              | destinato alle prestazioni       | €         | 39.645.000.000,00 | €         | 34.504.000.000,00 | 14,9%  |
|              | Adesioni                         |           | 1.944.304,00      |           | 1.950.552,00      | -0,3%  |
|              | <i>Posizione media capitaria</i> | €         | 20.390,33         | €         | 17.689,35         | 15,3%  |
| FPA          | Risparmio accumulato             |           |                   |           |                   |        |
|              | destinato alle prestazioni       | €         | 13.960.000.000,00 | €         | 11.990.000.000,00 | 16,4%  |
|              | Adesioni                         |           | 1.053.139,00      |           | 984.584,00        | 7,0%   |
|              | <i>Posizione media capitaria</i> | €         | 13.255,61         | €         | 12.177,73         | 8,9%   |
| PIP<br>Nuovi | Risparmio accumulato             |           |                   |           |                   |        |
|              | destinato alle prestazioni       | €         | 15.773.000.000,00 | €         | 13.014.000.000,00 | 21,2%  |
|              | Adesioni                         |           | 2.453.938,00      |           | 2.134.038,00      | 15,0%  |
|              | <i>Posizione media capitaria</i> | €         | 6.427,63          | €         | 6.098,30          | 5,4%   |

*Elaborazione su dati COVIP.*

In pratica, l'operatore che dovrebbe limitarsi a dar corpo al terzo pilastro - cioè il risparmio individuale gestito come aggiunta complementare al primo pilastro pubblico e al secondo di carattere privato, ma organizzato in modo collettivo - sta cercando di scalare le posizioni, assumendo sempre più un ruolo da protagonista sul fronte del secondo pilastro vero e proprio, dove entrano in gioco tutti i flussi trasferiti dalle aziende a favore dei lavoratori.

Bisogna tenere in debito conto, però, due questioni. Innanzitutto è impensabile, anche tecnicamente, che i PiP possano operare sul fronte degli investimenti alternativi, a favore del rilancio dell'economia italiana. Quindi, non è con i PiP che si può innescare ed alimentare un circolo virtuoso tra risparmio previdenziale e crescita dell'economia reale. Inoltre, se è vero, come è vero, che i PiP soffrono maggiormente delle sospensioni contributive degli aderenti, è anche vero che sono meno capaci e interessati ad affrontare i casi di sospensione contributive connesse a patologie aziendali (es. procedure concorsuali). Dove può capitare che il Giudice delegato disponga che a insinuarsi al passivo non sia il lavoratore, bensì il Fondo Pensione. Proprio in questi casi si assiste alla valenza mutualistica dei Negoziali, che intervengono per più di un lavoratore, mentre PiP e Fondi Aperti abbandonano la pretesa per l'evidente sproporzione del costo da caricare sulla singola pratica, rispetto al beneficio ottenibile per la compagnia.



Sempre in merito al tema delle adesioni va ricordato, infine, che la COVIP, proprio nella sua ultima relazione, abbia sottolineato come *"nel settore dei fondi negoziali si iniziano a intravedere segnali di un nuovo dinamismo. E' atteso un incremento significativo delle adesioni nel settore edile, dove è stato introdotto un meccanismo di adesione automatica innovativo che prevede il coinvolgimento, mediante il contributo datoriale, di tutti i lavoratori dipendenti del settore, per una platea di riferimento pari a 500.000 unità"*. C'è da dubitare che le parti sociali del settore edile abbiano dato vita a questa innovazione per alimentare i frutti commissionali delle reti di vendita del mondo assicurativo. Mentre è assai probabile che se l'articolo 15 uscisse confermato dall'iter parlamentare nessun altro settore seguirà l'esempio degli edili.

Sperando, a questo punto, di aver dimostrato l'insussistenza delle critiche implicitamente mosse ai Fondi Pensione Negoziali, è giunto il momento di sintetizzare quali siano i pericoli in cui si incorrerebbe con l'introduzione dell'articolo 15 nel nostro ordinamento.

Prima di tutto, si metterebbero in competizione dei *veicoli* (i Fondi Negoziali), con dei prodotti (i PiP), facendo saltare la logica *multi-pilastro* su cui poggia il nostro sistema pensionistico. Dove i suoi tre elementi costitutivi, a partire da quello pubblico a carattere obbligatorio, non dovrebbero essere alternativi, ma complementari l'uno con l'altro. Ciò, proprio per assicurare dei tassi di sostituzione più soddisfacenti. Così facendo si imboccherebbe un approccio scorretto alle *asimmetrie informative* che caratterizzano tale mercato, disconoscendo i meriti delle leggi istitutive della previdenza complementare, nonché il lavoro svolto negli ultimi 15 anni dalle *parti sociali* in termini di vera sussidiarietà.

Secondo, i lavoratori verrebbero incentivati a transitare per i nostri Fondi, al solo fine di acquisire il diritto al *contributo datoriale*, mentre i Fondi Aperti e i PiP sarebbero incentivati a preferire questa tipologia di clienti, con tanto di dote pagata dalle imprese. Ecco perché affermiamo che i nostri aderenti diventerebbero un *terreno di caccia* a scapito delle nuove adesioni effettive al sistema di secondo pilastro. E' chiaro, quindi, che l'effetto complessivo sarebbe del tutto a somma zero, visto che toglie a qualcuno, ciò che concede ad altri. Senza dimenticare che non esiste alcun divario significativo nei rendimenti delle gestioni,

tale da giustificare la migrazione in uscita dai Fondi Negoziati. Per cui si deve temere che le reti di vendita del mondo assicurativo andranno ad insidiare i nostri aderenti raccontando che le sospensioni contributive o le anticipazioni, presso di loro, saranno possibili in qualsiasi momento. Se questa è la libera concorrenza, non è quella che serve alla previdenza.

Terzo, una criticità ancor più rilevante è che questa apparente liberalizzazione comporterà una maggiore discontinuità dei flussi finanziari a favore del singolo Fondo Pensione, in ragione dei possibili trasferimenti di posizione verso un altro Fondo, o di un PiP. Inevitabilmente ciò spingerà la gestione del risparmio previdenziale verso gli *asset class* più liquidi e con ottiche più di breve termine. Il Governo, e in particolare il dicastero proponente, molto probabilmente non ha svolto nessuna valutazione d'impatto a medio termine e non si è reso conto che la misura proposta operi in senso opposto a quello del rafforzamento dei Fondi Pensione quali investitori di lungo periodo.

Da ultimo, entrando nel merito della questione da un punto di vista sia giuridico sia politico, si dimentica, che il contributo datoriale è frutto di un equilibrio contrattuale complessivo tra le organizzazioni sindacali di rappresentanza dei lavoratori e le parti datoriali che, in modo lungimirante, hanno deciso di destinare al futuro previdenziale una parte della retribuzione del lavoratore. In questa logica il contributo datoriale deve considerarsi da un lato un "costo contrattuale", dall'altro, un elemento di finanziamento del fondo bilaterale chiamato a gestire la raccolta dei contributi per la previdenza complementare in base a contratti collettivi nazionali. La messa in discussione di questo principio non solo incide sull'autonomia contrattuale collettiva ma mette in discussione la natura dei fondi come secondo pilastro di un sistema che vede nella previdenza complementare una necessaria forma di sussidiarietà.

In questo senso è di tutta evidenza che il contributo datoriale non ha nulla a che vedere con la concorrenza. Esso è, come detto, il frutto di un accordo negoziale, espressione di una volontà negoziale libera che deve trovare nel nostro ordinamento piena tutela secondo i principi fondamentali del diritto civile.



Negativa, a nostro avviso, è anche la proposta (art.15, lett. a) di consentire la possibilità dei fondi negoziali di raccogliere sottoscrizioni anche tra lavoratori appartenenti a categorie professionali diverse da quella di riferimento.

Questa previsione che apre i fondi negoziali al di fuori dell'ambito fisiologico legato alla loro origine contrattuale collettiva si pone in evidente incongruenza rispetto all'impianto attualmente vigente, basato sulla centralità della contrattazione collettiva anche nell'individuazione del bacino di riferimento della forma pensionistica complementare negoziale.

Sul punto, va inoltre rilevato che, aprendo il fondo negoziale oltre i suoi naturali confini, si finirebbe per renderlo alla stregua di un fondo aperto, senza che ne abbia i requisiti richiesti dalla normativa vigente, in termini di *governance*, di struttura e rete di promozione, di assetto organizzativo e di struttura nonché avuto riguardo alle finalità di strumento *profit*.

Per tutti questi motivi ci permettiamo di fare affidamento sul contributo al dibattito parlamentare che potrà venire da questa autorevole Commissione affinché il Disegno di Legge sulla Concorrenza possa essere adeguatamente emendato, stralciando del tutto l'articolo 15, in quanto infondato e incoerente con il sistema complessivo.

Per quel che ci riguarda, rimane fermo l'impegno ad apportare quei correttivi che ci consentono di cogliere le occasioni di crescita.

In questo senso, occorre seriamente pensare a promuovere la razionalizzazione e l'accorpamento di alcuni fondi pensione, tenuto conto che fondi dimensionalmente più strutturati possono garantire patrimoni importanti e vantaggiose economie di scala, movimentando risorse più consistenti, capaci di contribuire agli investimenti nell'economia reale e allo sviluppo di cui il Paese ha bisogno.

Sotto questo profilo, è giunto infatti il momento di uscire dalla logica della prudenza per passare a quello della crescita. La gestione di questi anni ci ha visto vincenti. Oggi, però, dobbiamo avere anche il coraggio di utilizzare una parte di questo risparmio previdenziale per rimettere in moto il nostro Paese. Perché se non lo facciamo non riusciremo ad aumentare le opportunità di lavoro, sia alla platea degli aderenti, che a quella dei potenziali tali. E' chiaro, infatti, che se non c'è continuità occupazionale non ci può essere

neppure la possibilità di accumulare risparmi per la propria pensione. Per questo dobbiamo contribuire a innescare un circolo virtuoso.

Con questo obiettivo, bisogna necessariamente passare a una *governance* ancora più efficace ed efficiente di quella sinora messa in campo, con le competenze tecniche adeguate.

Da ultimo, abbiamo una chance importante da giocare: quella di creare un *welfare integrato* per far capire che scegliere il Fondo Pensione Negoziato è una scelta vincente, per più di un motivo. Tuttavia, non si può chiedere agli attori della sussidiarietà orizzontale di fare di più e meglio quando le norme cambiano in modo disorganico, creando incertezza e offrendo ai potenziali aderenti alla previdenza integrativa solo dei motivi ulteriori per stare lontana da essa.

Spetta al Governo e al Parlamento ristabilire quel clima di collaborazione e di fiducia che è stato alla base della riforma realizzata con il D.Lgs. n. 252/2005, premessa indispensabile per il rilancio del sistema del secondo pilastro e per l'impiego produttivo del risparmio previdenziale dei lavoratori italiani coerentemente con gli obiettivi sanciti dagli articoli 38 e 47 della nostra Costituzione.

Vi ringraziamo per l'attenzione.





ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Commissioni riunite  
Finanze e Attività produttive

Camera dei Deputati

19 giugno 2015

Audizione Parlamentare



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

# **Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2015**

A.C. 3012 e abb.

A cura di:  
**Marcella Panucci**

*Direttore Generale di Confindustria*

Audizione Parlamentare

Illustri Presidenti, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni su un progetto di legge che può dare uno slancio importante alla ripresa economica.

Anche l'Italia finalmente sta ricominciando a crescere, grazie a un contesto esterno molto favorevole, dovuto a un euro meno forte, a tassi di interesse estremamente bassi e al prezzo del petrolio dimezzato.

Sono segnali importanti che forniscono una spinta potente all'economia italiana.

Per agganciare la ripresa però dobbiamo creare un contesto che favorisca gli investimenti, attuando quelle riforme necessarie a rimuovere le barriere all'entrata e migliorare l'efficienza dei mercati e, quindi, a rendere il Paese più competitivo.

In questo contesto, le politiche per la concorrenza rivestono un ruolo di primo piano nell'ambito delle riforme strutturali necessarie a innalzare la crescita del Paese.

Negli ultimi anni l'Italia ha già adottato diverse riforme pro-concorrenziali.

Mi riferisco, ad esempio, all'eliminazione di alcune restrizioni normative nei servizi professionali, su cui il provvedimento in esame ha il merito di intervenire in modo più incisivo, e nel commercio, ma anche agli interventi per agevolare l'accesso al mercato nelle telecomunicazioni e rafforzare il requisito di disintegrazione verticale nel settore gas.

Nonostante questi progressi, il mercato in Italia è ancora fortemente ingessato: il meccanismo di allocazione delle risorse non è sempre efficiente e le stesse non sono canalizzate verso le imprese più produttive.

Secondo il *World Economic Forum* l'Italia è al 58° posto al mondo su 144 paesi per intensità della concorrenza a livello locale, in una classifica in cui tra i paesi dell'Eurozona solo Irlanda (60a), Portogallo (63a) e Grecia (71a) sono più in ritardo. L'Italia è inoltre al 100° posto per l'efficacia dell'attività anti-monopolistica in una classifica dominata da Finlandia, Paesi Bassi e Giappone.

Quanto agli effetti sul PIL, le principali organizzazioni sovranazionali stimano che una maggiore liberalizzazione dei mercati dei beni e servizi determinerebbe un incremento significativo, compreso tra il 7% e l'11% nell'arco di 10 anni.

Numeri che non vanno sottovalutati, soprattutto in un momento, come quello attuale, in cui tutte le attenzioni sono rivolte a rafforzare le politiche per la crescita.

Per questi motivi, riteniamo che la Legge annuale per il mercato e la concorrenza, predisposta dal Governo dopo ben cinque anni di attesa, possa essere uno strumento utile a realizzare quelle riforme necessarie a modernizzare il Paese, ridurre il gap con i competitor europei e affrontare così la difficile sfida della competizione internazionale, che si gioca su mercati sempre più globalizzati e dinamici.

Pertanto, l'auspicio di Confindustria è che questo provvedimento diventi uno dei tasselli del percorso strategico di riforma dei mercati, che guardi alla competitività del Paese in un'ottica complessiva e di medio-lungo periodo.

Solo in questo modo, cioè rendendo la legge annuale uno strumento legislativo dotato della necessaria continuità nel tempo, sarà possibile attenuare le aree di dissenso che interventi di questo tipo inevitabilmente generano. Le diverse *constituencies* volta per volta "incise" avranno infatti la percezione di una chiara direzione di marcia intrapresa dal Legislatore e non avvertiranno il sacrificio imposto ai rispettivi diritti o privilegi come un intervento unilaterale e immotivato. Al tempo stesso, la continuità d'azione determinerà un consenso diffuso legato ai benefici tangibili per la collettività.

Passando al merito del provvedimento, e rinviando per le valutazioni e proposte di dettaglio al testo che depositiamo oggi presso le Commissioni, intendo anzitutto svolgere alcune considerazioni sulla natura degli interventi previsti.

Il testo riprende diverse proposte dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, ma solo alcune sono di liberalizzazione in senso stretto, come quelle dei settori postale, energetico e delle professioni. Le altre misure sono invece finalizzate ad accrescere i livelli di consapevolezza

del consumatore e la mobilità della clientela, anche attraverso strumenti di deregolamentazione e alleggerimento di adempimenti burocratici.

La valutazione che esprimiamo è complessivamente positiva, pur con alcune considerazioni problematiche su aspetti specifici.

Partendo dalle misure di liberalizzazione, apprezziamo le novità introdotte nel settore dell'energia, che rappresentano il risultato di un costante ed efficace confronto tra Istituzioni e Autorità di vigilanza. Infatti, la piena liberalizzazione del segmento *retail* dell'energia a partire dal 2018 è l'ultimo tassello di un percorso di riforme durato ben quindici anni, che si inserisce dunque in un mercato sufficientemente maturo e liberalizzato.

Al contempo, evidenziamo alcune perplessità sull'abrogazione della riserva legale di Poste Italiane nella notificazione di determinati atti. Tale misura, infatti, pur essendo condivisibile per la sua portata pro-concorrenziale, interviene su un percorso di privatizzazione già avviato, rischiando così di compromettere il consolidamento della Società sul mercato azionario. Per questo motivo, è auspicabile che l'efficacia della misura venga prorogata e fatta coincidere con il termine di vigenza del prossimo contratto di programma 2015-2019, fissato al 31 dicembre 2019.

Suscita altresì dubbi l'esclusione della riserva notarile per la compravendita di alcune tipologie di immobili. Premesso che Confindustria sostiene da tempo l'esigenza di limitare il sistema delle riserve legali di attività nel settore delle professioni regolamentate ai soli casi in cui risultino necessarie e proporzionate alla tutela di specifici interessi generali, bisogna valutare se l'implementazione di questa misura non vada a discapito della certezza giuridica che i notai, in qualità di pubblici ufficiali, sono in grado di garantire attraverso l'adempimento di obblighi di documentazione rigorosi e corredati da una corposa vigilanza. Peraltro, i meccanismi ipotizzati per attenuare la portata della riserva legale non necessariamente assicurano una diminuzione dei costi delle transazioni.

In realtà l'esigenza, senz'altro condivisibile, di una maggiore concorrenza in questo ambito potrebbe essere più efficacemente perseguita attraverso l'incremento del numero dei notai e l'allargamento della loro competenza territoriale.



Desta poi preoccupazione la misura in tema di distribuzione di carburanti. Tale norma, seppure orientata all'obiettivo di rimuovere una barriera all'entrata nella distribuzione dei carburanti, rischia di compromettere seriamente lo sviluppo di questo mercato. Ciò andrebbe a pregiudicare sia l'implementazione a livello nazionale degli indirizzi europei volti a identificare entro il 2016 una strategia per sviluppare il mercato dei combustibili alternativi, sia il necessario contenimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> nel settore dei trasporti veicolari.

Passando poi alle altre misure contenute nel DDL, vorrei soffermarmi su alcuni interventi che rischiano, tra l'altro, di minare la certezza del diritto e di produrre effetti addirittura in contraddizione con le finalità ispiratrici della legge annuale.

Mi riferisco in primo luogo alla misura sui fondi pensione. L'articolo 15 del DDL solleva notevoli perplessità, in quanto indebolirebbe un importante pilastro del sistema pensionistico, intaccando un sistema di relazioni industriali ormai consolidato, senza peraltro chiarire quali siano le distorsioni concorrenziali dell'attuale assetto che l'intervento intenderebbe risolvere.

Mi preme sottolineare che – oltre al merito della norma – il giudizio di Confindustria attiene anche alla scelta di intervenire su un tema così articolato nell'ambito di un provvedimento trasversale come il DDL concorrenza.

Entrando nel merito, l'aspetto più critico della misura riguarda la portabilità "automatica" del contributo datoriale di un iscritto a un fondo negoziale, anche nel caso in cui egli trasferisca la propria posizione alle forme pensionistiche individuali (fondi aperti e Pip).

Questa previsione non considera che il contributo datoriale non è una tassa, ma è frutto di uno scambio contrattuale tra organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e parti datoriali e, per questo, destinato a un numero chiuso di potenziali aderenti. Pertanto, il contributo datoriale è, da un lato, un "costo contrattuale" e, dall'altro, un elemento di finanziamento del fondo bilaterale chiamato a gestire la raccolta dei contributi per la previdenza complementare.

La messa in discussione di questo principio rischia di minare l'autonomia contrattuale collettiva.

Sotto il profilo concorrenziale, va tenuto presente che, per le caratteristiche proprie del mercato della previdenza complementare, l'offerta di piani pensionistici individuali è tendenzialmente

affetta da alti costi operativi e quindi insoddisfacenti rendimenti netti rispetto a quanto complessivamente versato, nonché da forti asimmetrie informative.

In questo contesto, occorre poi considerare che il livello di educazione finanziaria dei cittadini è ancora contenuto, per cui un'apertura come quella prevista dal DDL penalizzerebbe innanzitutto i lavoratori e il loro risparmio previdenziale. Questi ultimi si troverebbero esposti a offerte commerciali di operatori dotati di capillari reti di vendita, senza avere le competenze per comprenderne il reale profilo di rischio e le implicazioni di lungo periodo.

Nella previdenza complementare interventi disorganici spaventano i risparmiatori e alimentano sentimenti di sfiducia e insicurezza sulla certezza delle promesse previdenziali. A nostro giudizio, sarebbe pertanto opportuno stralciare questo articolo e avviare una approfondita riflessione sugli aspetti di debolezza della riforma del 2005, anche al fine di rilanciare il secondo pilastro del sistema pensionistico costituito dal sistema dei Fondi collettivi.

Sempre in tema di certezza del diritto, è invece assolutamente condivisibile la misura in tema di società di ingegneria, attraverso cui finalmente si chiarisce, in termini pro-concorrenziali, la piena legittimità per questi soggetti a operare anche rispetto alla committenza privata, mettendo così fine a una situazione di incertezza che ha penalizzato questi operatori negli ultimi mesi.

Appreziamo poi le misure del DDL che sono il frutto di un proficuo e virtuoso confronto tra Autorità indipendenti e Legislatore.

Mi riferisco, in particolare, al pacchetto di misure sulle assicurazioni, che sembra ben costruito e focalizzato sull'obiettivo di aumentare il livello di trasparenza, contrastare le frodi e ridurre i costi per i consumatori. Da ciò potrà derivare un impulso a tutta la filiera degli autoveicoli e dei ciclomotori, ancora oggi penalizzata da premi significativamente superiori a quelli medi registrati negli altri paesi europei.

Si evidenzia, tuttavia, la necessità di introdurre alcuni correttivi alle misure contenute nel DDL, volti a evitare distorsioni nella filiera dei ricambi e a contenere i costi delle polizze per i veicoli a due ruote.

Infine, riteniamo che l'iter parlamentare di conversione rappresenti l'occasione per compiere scelte ancora più coraggiose e, allo stesso tempo, per risolvere alcuni rilevanti nodi problematici.

Per citare un caso emblematico, suscita perplessità il fatto che il Legislatore abbia lasciato fuori un ambito, pur contemplato dall'Autorità, su cui è prioritario agire: la razionalizzazione delle società pubbliche.

Confindustria ha già sottolineato più volte che nelle partecipate locali si annidano sprechi e inefficienze, che assorbono ingenti risorse pubbliche sottratte a fini più proficui. A ciò si aggiungano le distorsioni concorrenziali che il sistema delle partecipate genera a scapito dei privati, con oneri complessivi sui bilanci degli enti partecipanti pari a 22,7 miliardi nel 2012.

È dunque urgente il riassetto di queste partecipazioni, anche per recuperare risorse necessarie a ridurre il carico fiscale e il debito pubblico, nonché per liberare il mercato dalla presenza spesso distorsiva dello Stato.

Auspichiamo un'azione più coraggiosa, volta a una radicale razionalizzazione della galassia delle partecipate e a un loro efficientamento, principalmente attraverso tre interventi:

1. sotto il profilo della razionalizzazione, occorre limitare il campo di azione delle società partecipate alle attività che afferiscono ai compiti istituzionali dell'ente partecipante, preventivamente definite, escludendolo da quelle aree aperte alla concorrenza dei privati sul mercato;
2. sotto il profilo dell'efficienza, è necessario applicare con la massima severità, senza deroghe ingiustificate, il rispetto degli obblighi di finanza pubblica e di indicatori obiettivi che attestino l'equilibrio gestionale e la sostenibilità economico-patrimoniale di tali soggetti;
3. infine, in linea con le proposte dell'Autorità Garante, è indispensabile che i flussi finanziari tra l'ente pubblico e le sue partecipate siano sottoposti alla regola del "normale operatore di mercato", in base alla quale un trasferimento di risorse pubbliche è anticoncorrenziale quando nessun normale operatore di mercato vi avrebbe provveduto in quelle condizioni.

Con l'implementazione di queste proposte si potrebbe conseguire, a regime, un risparmio di circa 2-3 miliardi di euro, secondo quanto stimato dall'ex Commissario Carlo Cottarelli.

Bisogna dare atto, però, che alcuni segnali positivi provengono dal disegno di legge delega sulla riforma della PA in discussione in Parlamento, cui è ora necessario dare velocemente seguito.

In conclusione, è auspicabile che le scelte di intervento pro-concorrenziali effettuate dal Legislatore, nell'ambito dell'auspicata dialettica con le Autorità di vigilanza e di regolazione, siano inserite in un quadro programmatico di medio-lungo periodo, chiaramente definito, che garantisca regole certe.

Tale quadro programmatico, per essere efficace e percepibile per cittadini e imprese, deve essere completato in tutti i suoi aspetti. Per raggiungere questo obiettivo è necessario che, una volta approvate in Parlamento, tutte le riforme siano attuate in ogni loro parte in tempi rapidi e che ne siano monitorati gli effetti.

Interventi primari di riforma richiedono continuità e gradualità nel tempo, attraverso l'individuazione di *milestones* che devono essere attentamente monitorati. Una legislazione riformatrice richiede, infatti, una rigorosa attività di monitoraggio ai fini dell'attuazione pratica dei principi in essa espressi, della verifica dei risultati attesi, nonché dell'accettazione delle nuove regole da parte di tutti i soggetti interessati.

Confindustria è convinta che il ruolo del Parlamento potrà essere determinante in sede di conversione di questo Disegno di Legge e di quelli che, auspicabilmente, saranno approvati annualmente in futuro. Le competenze e la sensibilità del Parlamento, potranno infatti contribuire a migliorare la qualità del provvedimento, rafforzandolo attraverso integrazioni e correttivi che consentano, tra l'altro, un monitoraggio periodico degli effetti delle nuove misure.



**CAMERA DEI DEPUTATI**

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

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

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

---

**Roma, 19 giugno 2015**

Onorevoli Deputati,

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

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

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

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

### **Ultrattività delle assicurazioni professionali**

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

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

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

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

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

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

### **Società tra avvocati**

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

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

In questa materia – non è un mistero – la nostra posizione che riflette quella delle libere associazioni dei professionisti è molto più avanzata rispetto alle resistenze degli ordini

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

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

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

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

### **Società di ingegneria**

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

L'art. 31 del ddl contiene una norma di interpretazione autentica che autorizza le società di ingegneria ad operare anche nel mercato privato, con effetto di sanatoria degli eventuali contratti assunti in passato. La misura – che prende atto di una realtà che si è andata diffondendo illegittimamente – rischia di limitare gli spazi di mercato per i liberi professionisti dell'area tecnica, singoli o organizzati in forme societarie, i quali sono comunque soggetti a vincoli molto maggiori di quelli previsti per le società di ingegneria, il cui sganciamento da taluni



vincoli tipici del lavoro libero-professionale (a cominciare dalla possibilità di essere possedute per interno da soci non professionisti) si giustifica esclusivamente per la necessità di adeguamento al più complesso sistema normativo ed al livello economico degli appalti pubblici.

È pertanto nostra convinzione che la norma vada corretta nella direzione di un equilibrio tra queste opposte esigenze: la soluzione più ragionevole consiste nell'introduzione di un limite minimo di valore dell'opera, al di sotto del quale le Società di ingegneria non possano accettare commesse.

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

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

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

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

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

### **Passaggi di proprietà immobiliare**

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

Come già ribadito in altre sedi, non si possono mettere in discussione le competenze di queste categorie professionali, e tantomeno dubitare dell'efficacia delle garanzie di legalità e trasparenza, che rappresentano il "dna" tanto del Notariato che dell'Avvocatura italiana. E

tuttavia, in una materia così delicata occorre muoversi con la massima cautela, facendo tesoro delle esperienze professionali fino ad ora maturate, che hanno assicurato all'Italia un riconosciuto primato nella certezza del diritto e una bassissima conflittualità. La redazione di un articolato approfondito dei passaggi di proprietà immobiliare – attento a tutti i profili rilevanti, anche tecnici – avrebbe quindi richiesto un pieno coinvolgimento delle categorie interessate. Il ddl, invece, determina il solo effetto di una conflittualità tra le categorie professionali, cavalcando la sempre più diffusa propaganda contro i liberi professionisti.

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

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

Pertanto è nostra opinione che la norma vada rivisitata radicalmente.

### **Srl semplificate**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Sussidiarietà e professioni**

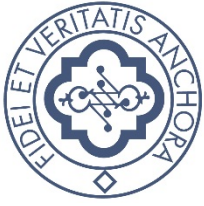
Mi avvio a concludere. La strategia che il disegno di legge persegue sembra volta più a frapporre ostacoli alle libere professioni, che a massimizzare i vantaggi per gli utenti. I professionisti vengono trascinate in una lotta impari con le corporazioni di imprese e, ancora peggio, in un conflitto inutile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

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

In un'ottica di sussidiarietà virtuosa, l'apparato amministrativo – oggi obsoleto e inadeguato – può alleggerirsi da talune funzioni di più immediato contatto con imprese e cittadini, avvalendosi del lavoro dei professionisti, per tutte quelle attività che non è in grado di svolgere con la necessaria competenza e celerità. In quest'ottica, i liberi professionisti

rappresentano la risorsa più preziosa ed efficace per agevolare lo snellimento delle procedure amministrative; perché uniscono alla loro elevata competenza una vocazione naturale alla semplificazione della dialettica tra Stato e cittadino; e operano nel rispetto di una deontologia professionale, soggetta anche ai necessari controlli istituzionali, che ne garantisce condotte trasparenti.

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



CONSIGLIO  
NAZIONALE  
DEL  
NOTARIATO

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**COMMISSIONI RIUNITE**  
**VI - FINANZE E X - ATTIVITÀ PRODUTTIVE**

**AC3012**

**Disegno di legge annuale sulla concorrenza**

**Osservazioni del Consiglio Nazionale del Notariato**  
**sulle disposizioni in materia di notariato**

**19 giugno 2015**



## Sommario

|                                                                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Premessa.....                                                                                                                                                                      | 5         |
| <b>1. La funzione notarile nei principi costituzionali. Gli interessi tutelati .....</b>                                                                                           | <b>7</b>  |
| 1.1. Il sistema vigente.....                                                                                                                                                       | 7         |
| 1.2. La funzione del notaio per i pubblici registri .....                                                                                                                          | 8         |
| 1.3. La sicurezza giuridica quale bene costituzionalmente rilevante .....                                                                                                          | 10        |
| 1.4. La rilevanza costituzionale della funzione del notaio. La certezza delle situazioni giuridiche.....                                                                           | 12        |
| 1.5. Segue. La tutela dell’iniziativa economica privata .....                                                                                                                      | 12        |
| 1.6. L’organizzazione della funzione notarile.....                                                                                                                                 | 13        |
| <b>2. I dubbi di legittimità costituzionale sugli artt. 28, 29 e 30 del disegno di legge in esame .....</b>                                                                        | <b>16</b> |
| 2.1. Il principio della certezza del diritto .....                                                                                                                                 | 16        |
| 2.2. L’irragionevolezza della previsione normativa.....                                                                                                                            | 19        |
| 2.2.1. L’irrazionalità del criterio del valore.....                                                                                                                                | 19        |
| 2.2.2. La contraddittorietà della scelta operata nella norma.....                                                                                                                  | 20        |
| 2.2.3. La disomogeneità delle previsioni contenute nelle norme in esame .....                                                                                                      | 21        |
| 2.3. Mancanza di copertura finanziaria della disposizione di cui all’art. 38 .....                                                                                                 | 21        |
| 2.4. Il rispetto dei principi fissati dal diritto comunitario in materia di antiriciclaggio.....                                                                                   | 22        |
| 2.5. Gli aspetti procedurali relativi al disegno di legge. La segnalazione dell’AGCM .....                                                                                         | 22        |
| <b>3. I profili di illegittimità costituzionale derivanti dall’incompatibilità con le direttive comunitarie .....</b>                                                              | <b>27</b> |
| 3.1. L’art. 28 del disegno di legge in esame.....                                                                                                                                  | 29        |
| 3.2. Gli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame.....                                                                                                                          | 36        |
| <b>4. Le criticità sistematiche dell’art. 28 del disegno di legge in esame .....</b>                                                                                               | <b>44</b> |
| 4.1. a). con riferimento alla conservazione degli originali degli atti autenticati .....                                                                                           | 44        |
| 4.2. b). con riferimento ai controlli ispettivi da parte degli archivi notarili .....                                                                                              | 45        |
| 4.3. c). con riferimento alle entrate tributarie e ai meccanismi di riscossione delle imposte indirette.....                                                                       | 45        |
| 4.4. d). con riferimento all’applicazione della normativa del “deposito prezzo” .....                                                                                              | 46        |
| 4.5. e). con riferimento al sistema dei registri immobiliari .....                                                                                                                 | 47        |
| 4.6. f). con riferimento al contenzioso .....                                                                                                                                      | 49        |
| 4.7. g). con riferimento ai principi in materia di forma degli atti di donazione .....                                                                                             | 50        |
| <b>5. Le criticità sistematiche degli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame .....</b>                                                                                        | <b>53</b> |
| 5.1. L’impatto negativo sulla certezza degli atti destinati a pubblicità legale.....                                                                                               | 53        |
| 5.2. I profili di incompatibilità con il diritto comunitario .....                                                                                                                 | 54        |
| 5.3. L’incompatibilità con la posizione assunta dalle organizzazioni internazionali sul possibile abuso dello strumento societario per finalità di evasione e di riciclaggio ..... | 54        |
| 5.4. L’impatto sui controlli in tema di antiriciclaggio.....                                                                                                                       | 55        |
| 5.5. L’impatto negativo sui tempi di costituzione e sulla collocazione nella graduatoria <i>Doing business</i> ..                                                                  | 56        |
| <b>6. La possibile incidenza delle disposizioni in esame sugli interessi generali inerenti la sicurezza pubblica ed il contrasto alla criminalità.....</b>                         | <b>58</b> |

|                                                                                                                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6.1. L'incidenza sulle politiche comunitarie. L'European Agenda on Security .....                                                                                                               | 58 |
| 6.2. L'incidenza delle norme di cui agli artt. 29 e 30 sull'attuazione delle principali raccomandazioni internazionali sull'antiriciclaggio e sull'uso abusivo dello strumento societario ..... | 58 |
| 6.2.1. Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) .....                                                                                                                                  | 58 |
| 6.2.2. OCSE.....                                                                                                                                                                                | 60 |
| 6.2.3. Banca Mondiale e Nazioni Unite .....                                                                                                                                                     | 61 |



Il Consiglio Nazionale del Notariato esprime anzitutto vivo ringraziamento alle Commissioni riunite, VI Finanze e X Attività produttive per essere stato convocato, nell'ambito dell'esame del disegno di legge annuale sulla concorrenza, ad esprimere il proprio punto di vista sul provvedimento, che reca agli artt. 27, 28, 29 e 30 norme che incidono sull'esercizio della funzione notarile.

Il disegno di legge recante legge annuale per la concorrenza, come si legge nel suo articolo 1 e nel documento di analisi tecnico-normativa, è finalizzato a introdurre riforme in materia di regolamentazione dei mercati per ridurre i costi a carico dei consumatori e delle imprese e favorire la crescita economica.

Il notariato vuol fornire un contributo al perseguimento delle finalità sopra menzionate nel rispetto del quadro normativo comunitario e nazionale, individuando soluzioni che facciano conseguire vantaggi ai cittadini, salvaguardando nello stesso tempo, sia nell'interesse generale che nell'interesse dei consumatori e delle imprese, le funzioni attribuite dalla legge al notaio. Ad esso, infatti, è demandata dallo Stato una pubblica funzione di controllo preventivo di legalità, che egli deve esercitare in posizione di terzietà e nel rispetto di un quadro normativo finalizzato a garantirne l'effettività. Si tratta di soluzioni volte a venire incontro, anche in termini di costi, alle esigenze dei cittadini nonché a soddisfare gli obiettivi, sempre più attuali, della semplificazione e della accelerazione delle procedure e degli adempimenti, il tutto senza pregiudizio per la sicurezza, la certezza e la legalità dei trasferimenti di beni e diritti.

Tali soluzioni vengono presentate in questa audizione in altro apposito documento.

Esse confermano ed ampliano la portata dell'art. 27 del disegno di legge in esame e si pongono come sostitutive degli artt. 28, 29 e 30, con l'intento di perseguire, seppure con soluzioni diverse da quelle adottate nella stesura del disegno di legge, finalità coerenti con le scelte del Governo.

Il Consiglio nazionale del notariato, infatti, pur condividendo in linea generale gli scopi che il disegno di legge intende perseguire, volti ad incrementare la

concorrenza nel mercato dei beni e dei servizi professionali al fine di far conseguire ai consumatori possibili risparmi in termini economici, esprime forti perplessità in ordine alle misure contemplate negli artt. 28, 29 e 30, volte a rendere facoltativo l'intervento notarile per talune categorie di atti immobiliari e societari con una profonda modifica del sistema vigente in Italia come nei principali paesi dell'Europa continentale, che prevede forme di tutela e garanzie sia nell'interesse dei cittadini che nell'interesse pubblico.

Si espongono di seguito le ragioni delle enunciate perplessità.

## 1. La funzione notarile nei principi costituzionali. Gli interessi tutelati

Alcune delle previsioni normative proposte nel disegno di legge in esame sollevano dubbi di legittimità costituzionale.

Al fine della loro illustrazione appare opportuno ricostruire (in sintesi) in primo luogo, la funzione notarile e il bene (di rango costituzionale) alla cui protezione l'attività notarile è preordinata<sup>1</sup>.

### 1.1. Il sistema vigente

La “funzione notarile”, nella realtà attuale, è **quella attribuita dall'ordinamento a pubblici ufficiali (soggetti a specifica abilitazione e a specifica vigilanza) per redigere atti giuridici garantendone l'autenticità e la validità.**

E' preferibile, ai fini di una valutazione giuridico-costituzionale, parlare di “funzione notarile” in termini generali, in modo da isolare il profilo essenziale di funzione pubblica - che tradizionalmente costituisce il nucleo essenziale dell'ordinamento del notariato - da tutto ciò che è disciplina organizzativa di dettaglio della relativa attività (concorsi, tariffe, pubblicità ecc.). Questi profili sono pure importanti nella disciplina tradizionale del notariato, ma, a ben vedere, costituiscono un insieme di variabili di tale disciplina, sulla quale il legislatore può intervenire con scelte politico-discrezionali, senza con ciò toccare il nucleo essenziale della funzione pubblica notarile. Così, per fare un esempio concreto, il legislatore può perseguire il risultato di una maggiore concorrenza fra i professionisti che esercitano l'attività notarile (moltiplicandone il numero, allargando i territori di competenza, favorendo l'associazionismo, ecc.), senza con ciò intaccare la funzione pubblica.

Altra cosa è che il legislatore intervenga non tanto sull'organizzazione della professione, bensì – come sembra stia avvenendo con le proposte qui in discussione – riducendo l'ambito stesso della funzione e – implicitamente – manifestando un orientamento volto a considerarla in tutto o in parte superflua.

---

<sup>1</sup> Alcune delle considerazioni che seguono riprendono - si consenta di ricordare - quanto già scritto in M. LIBERTINI, *Il d.d.l. sulla concorrenza 2015 e le professioni intellettuali*, in *Federalismi.it*, 25 febbraio 2015, e in M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Diritto e società*, n. 3/2014, spec. 466 sgg.

**Ciò premesso, Le questioni di legittimità costituzionale riguardanti il notariato devono essere trattate nel seguente ordine logico:**

**I) se esistano principi che rendono costituzionalmente doverosa l'istituzione e il mantenimento della funzione notarile;**

**II) in caso di risposta affermativa al quesito I, se e in che misura siano legittime, sul piano della ragionevolezza, eventuali misure legislative che riducono l'ambito dell'attività notarile.**

## **1.2. La funzione del notaio per i pubblici registri**

Per rispondere al quesito sub I), è necessario approfondire, preliminarmente, alcuni dati di comune esperienza in ordine alla funzione oggi concretamente svolta dall'attività notarile.

I notai svolgono principalmente una funzione ausiliaria, ma essenziale, per il buon rendimento delle diverse forme di pubblicità legale di atti (dal registro delle imprese ai registri immobiliari, ecc.), che sono a loro volta indispensabili per la crescita di qualsiasi sistema economico avanzato (dal registro delle imprese ai registri immobiliari, ecc.). I notai svolgono, in particolare, la funzione di controllo preventivo dell'identità e della capacità degli autori degli atti nonché della validità degli atti e poi curano gli incombenzi necessari per la pubblicità di tali atti (nonché per la loro regolarità fiscale).

**Un sistema di pubblicità legale ben funzionante risponde all'interesse generale.** E' essenziale, in particolare, che chiunque intenda acquistare un immobile possa contare sulla certezza dei dati risultanti dai pubblici registri, e così sapere chi è il proprietario che può disporre dell'immobile, se sullo stesso gravano ipoteche etc.; come pure è essenziale poter sapere, se si contratta con una società, il nome dell'amministratore dotato del potere di firma, e via esemplificando. Oggi, con le reti telematiche, la facilità di accesso ai dati contenuti nei pubblici registri si è accresciuta. Ma ciò non riduce (anzi, al contrario, in certa misura, aumenta) l'esigenza che i dati immessi nei registri pubblici garantiscano un alto livello di certezza giuridica.

In altri termini, **il sistema dei pubblici registri, cioè della "pubblicità legale degli atti" è un'acquisizione del diritto contemporaneo che risponde ad un'elementare e indefettibile esigenza di sicurezza dei diritti di proprietà, da un lato, e dei traffici giuridici, dall'altro.**

**La funzione dei pubblici registri non è solo quella di fornire informazioni esatte a tutti gli interessati** (benché questa funzione informativa, o di c.d. pubblicità-notizia, costituisca il minimo comun denominatore di tutte le normative di pubblicità legale e svolga una funzione economica rilevantissima, per esempio per consentire indagini patrimoniali, spesso necessarie nella pratica degli affari). **La funzione dei pubblici registri è anche di carattere sostanziale, perché, con varie modalità, la trascrizione e l'iscrizione producono l'effetto giuridico di dirimere conflitti fra diritti soggettivi**, di produrre determinati effetti costitutivi, di rendere inoppugnabili determinati atti (funzione di pubblicità "costitutiva" o di pubblicità c.d. sanante), di tutelare gli acquisti di diritti fondati sull'affidamento creato dalla pubblicità. Questi effetti sostanziali delle iscrizioni nei pubblici registri pervadono tutto il sistema giuridico: dalla pubblicità immobiliare (artt. 2644, 2652, n. 6, c.c.) ai trasferimenti di azienda, alle fusioni societarie (art. 2504-*quater*, c.c.), ecc.

**Perciò è necessario un previo controllo sull'autenticità e sulla validità degli atti che sono destinati alla pubblicazione su pubblici registri.** Se questo controllo fosse abolito si introdurrebbe nel sistema (economico e civile) un alto tasso di incertezza informativa e di rischio di insicurezza nell'acquisto dei diritti.

Le alternative astrattamente possibili al sistema attuale della pubblicità legale sono le seguenti:

i) abolire gli effetti sostanziali della pubblicità legale, costringendo le parti di qualsiasi negoziazione ad affrontare elevati "costi transattivi" per conseguire un sufficiente grado di sicurezza (soluzione chiaramente irrealistica);

ii) lasciare al sistema della pubblicità legale la produzione di tutti gli attuali effetti, ammettendo però che in esso si inseriscano scritture private semplici e quindi con un alto rischio di iscrizione di atti falsi o nulli (soluzione anch'essa, ovviamente, fuori dalla realtà);

iii) lasciare al sistema della pubblicità legale la produzione di tutti gli attuali effetti, prevedendo però che il controllo sull'autenticità e sulla validità degli atti da iscrivere venga fatto, sempre e soltanto, dall'ufficio pubblico che tiene il pubblico registro, con tutto ciò che prevedibilmente ne conseguirebbe in termini di accumulo di arretrati e di durata dei procedimenti di iscrizione.

**L'evidente inopportunità di queste soluzioni, astrattamente ipotizzabili, induce a guardare con grande apprensione tutte le proposte di riforma che, quand'anche animate da buoni propositi di "semplificazione", portino a ridurre**

## **i controlli preventivi sull'autenticità e sulla validità di atti destinati ad essere inseriti in pubblici registri.**

Si deve notare, tale sistema ha funzionato finora in Italia in modo efficiente, dando luogo a pochissimi problemi e a pochissimi contenziosi.

Sul piano dell'opportunità non ci dovrebbero dunque essere dubbi sulla preferibilità del mantenimento della funzione notarile; fermo restando, poi, che altro piano è quello dell'organizzazione della relativa professione, che può essere certo soggetta a riforme modernizzatrici, senza intaccare il nucleo essenziale della funzione pubblica svolta.

### **1.3. La sicurezza giuridica quale bene costituzionalmente rilevante**

Ci si deve adesso chiedere se il mantenimento della funzione notarile, a parte le considerazioni di opportunità, sopra accennate, presenti anche un profilo di doverosità costituzionale.

**Il punto cruciale della questione è il seguente: posto che la funzione del notaio è quella di garantire la sicurezza degli atti giuridici, sotto il profilo dell'autenticità e della validità degli stessi può dirsi che questa funzione risponda alla tutela di beni costituzionalmente rilevanti?**

**L'espressione “diritto alla sicurezza” è presente in testi di rango costituzionale, e precisamente nell'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.**

E' bensì vero che l'espressione “*diritto alla sicurezza*” (peraltro molto antica, e addirittura già presente nella Dichiarazione dei diritti del 1789) è stata tradizionalmente intesa soprattutto come parte integrante del diritto di libertà personale, ma è anche vero che, nella comune civiltà giuridica europea, c'è un significato più pregnante di “sicurezza”<sup>2</sup>. In tale accezione più ampia il diritto alla sicurezza riguarda non solo la sicurezza della persona, ma si estende alla sicurezza dei patrimoni e dei diritti acquisiti (fino a presentarsi come “sicurezza giuridica” *tout court*), per poi allargarsi, nelle carte costituzionali più moderne, al livello della “sicurezza sociale” (ed anche, talora, di quella ambientale, informatica, etc.).

---

<sup>2</sup> Cfr. F. LUCHAIRE, *La sécurité juridique en droit constitutionnel français*, in [www.conseilconstitutionnel.fr](http://www.conseilconstitutionnel.fr), 1° Sept. 2001.

In particolare, per ciò che riguarda la sicurezza giuridica, può dirsi che essa si risolve soprattutto nella “*possibilità diffusa di prevedere le conseguenze giuridiche di atti o fatti*”<sup>3</sup>, ma, approfondendo minimamente lo sguardo, possiamo anche dire che essa deve essere intesa sia in senso oggettivo che in senso soggettivo. E in questa seconda accezione si deve propriamente parlare di “affidamento”.

Lo Stato di diritto, storicamente, si fonda su una premessa contrattualista, poiché lo Stato è inteso come il risultato di un patto fondativo tra i cittadini, che lo hanno creato quale strumento di garanzia della reciproca sicurezza. Quando l’affidamento è messo in pericolo, dunque, lo Stato viola, nella sostanza, questo patto fondamentale.

La giurisprudenza, sia nazionale che europea, è saldissima nell’affermare la primarietà del diritto all’affidamento. Così, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato, ad esempio, con riferimento alle leggi retroattive, che tali leggi non sono in via di principio ammissibili, ma purché “*non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto*” (così le sentt. nn. 264 del 2005, 236 del 2009, 302 del 2010, etc.). Parimenti, la Corte di giustizia ha espressamente chiarito che il principio del legittimo affidamento è fondamentale nell’ordinamento europeo. Ci si può limitare, sul punto, a rinviare, tra le altre, alla sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ove si ricorda che, “*secondo costante giurisprudenza della Corte, i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell’ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell’esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie*” (ma si vedano anche almeno le sentt. 3 dicembre 1998, causa C-381/97, *Belgocodex*, 26 aprile 2005, causa C-376/02, *Goed Wonen*).

Sebbene la questione trattata, in questi precedenti, sia stata quella della retroattività delle leggi, è evidente ch’essi muovono tutti dalla premessa che la certezza sia un bene di pregio costituzionale così rilevante che l’ordinamento deve dotarsi di tutti gli strumenti necessari a garantirla. Se una legge pregiudica la certezza, dunque, è gravemente sospetta di illegittimità costituzionale.

---

<sup>3</sup> G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, Giappichelli, 2005, 26, cors. nell’orig.

#### 1.4. La rilevanza costituzionale della funzione del notaio. La certezza delle situazioni giuridiche

**Una volta riconosciuto un fondamento costituzionale generale al diritto alla sicurezza giuridica**, generale e patrimoniale, possono dirsi senz'altro meritevoli di adesione quelle opinioni dottrinali che, con riferimento all'ordinamento italiano, hanno sostenuto la tesi della doverosità costituzionale della previsione della funzione notarile.

E' stato affermato, in termini generali, **che la funzione notarile “concorre al corretto svolgimento di tutte le funzioni pubbliche fondamentali istituite a garanzia della legalità e della certezza del diritto”**, precisando che la funzione notarile è funzione ausiliaria, ma indispensabile, per il buon funzionamento del sistema giurisdizionale e amministrativo, e quindi, più in generale, per un'efficace tutela (rilevante *ex art. 24 Cost.*) dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini<sup>4</sup>.

In particolare, il dato testuale dell'art. 42 Cost., che considera parte integrante della disciplina del diritto di proprietà, costituzionalmente tutelato, le norme sui “*modi di acquisto*” del diritto stesso, dev'essere opportunamente inteso nel senso che l'ordinamento deve garantire modalità di acquisto del diritto che siano dotate del più elevato grado di certezza ragionevolmente possibile. In tal senso la giurisprudenza parla di “*diritto alla sicurezza dei rapporti giuridici, che è il presupposto del normale utilizzo dei beni da parte di chi ne ha la proprietà o la disponibilità*” (T.A.R. Lombardia – Brescia, sez. I, 4 ottobre 2014, n. 1027, nella specie stigmatizzando come produttiva di danno ingiusto l'incertezza giuridica derivante da ripetuti comportamenti della pubblica amministrazione).

#### 1.5. Segue. La tutela dell'iniziativa economica privata

Oltre al collegamento sistematico tra sicurezza giuridica e tutela della proprietà, è stato significativamente segnalato **il collegamento sistematico fra “libertà di iniziativa economica privata” e “sicurezza”**, nel testo normativo dell'art. 41 Cost., commi 1 e 2.

---

<sup>4</sup> A. BALDASSARRE, *Funzione sociale e rilevanza costituzionale dell'attività notarile*, in *Notariato – Quaderni 24 – Notai e Costituzione* (2009), 27 ss.



“L’iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con la sicurezza”, recita l’art. 41, comma 2. Ciò implica doveri di responsabilità sociale in capo all’imprenditore, ma in primo luogo impone allo Stato di configurare le norme riguardanti le attività economiche in modo tale da garantire che tali attività si svolgano in condizioni di elevata sicurezza giuridica. In questo senso si è correttamente rilevata la connessione necessaria fra la previsione di un’efficiente funzione notarile e la tutela dell’iniziativa economica privata<sup>5</sup>.

Quanto si è detto sopra in ordine alla sicurezza giuridica come necessaria componente della tutela costituzionale della proprietà si può agevolmente ripetere in ordine al rapporto tra sicurezza giuridica e tutela della libertà d’impresa e della concorrenza.

**Questo inquadramento sistematico sta a fondamento delle numerose (e fondamentali) norme componenti la disciplina giuridica dell’impresa**, che attribuiscono alla iscrizione di determinati atti nel registro delle imprese valore costitutivo, sulla base di una scelta politico-legislativa (presente anche nelle direttive comunitarie in materia), che ritiene prioritaria, ai fini del buon funzionamento dei mercati, la certezza giuridica dei rapporti, anche a costo di ammettere il sacrificio di diritti acquisiti, con possibilità di rimedi soltanto risarcitori (vedi per esempio gli artt. 2332, 2504-*quater*, c.c.).

**E’ chiaro che queste norme sarebbero sproporzionate e irragionevoli se non esistesse un previo e approfondito controllo sull’autenticità e sulla validità degli atti destinati all’iscrizione nel registro delle imprese.**

Quanto si è detto consente di riconoscere un fondamento costituzionale a quella che abbiamo definito “funzione notarile”.

## 1.6. L’organizzazione della funzione notarile

**Problema diverso è quello della organizzazione di tale funzione di cui al quesito sub II).**

---

<sup>5</sup> Cfr. V. COCOZZA, *Lineamenti costituzionali della funzione notarile*, in *Notariato – Quaderni 24 – Notai e Costituzione* [2009], 31 ss.; L. SILIQUINI CINELLI, *La responsabilità civile del notaio*, IPSOA, Milano, 2011, 21-22.

In questo ambito **al legislatore si devono riconoscere spazi di discrezionalità politica**, sicché, in astratta ipotesi, questi potrebbe scegliere modelli organizzativi anche molto diversi.

Così, per esempio, sarebbe astrattamente possibile (nel senso di compatibile con la Costituzione) organizzare la funzione notarile sulla base di un modello burocratico, se pure accompagnato da spazi di autonomia tecnico-professionale per i singoli professionisti.

All'estremo opposto sta la scelta del modello normativo che sembra, ad oggi, storicamente vincente, che è quella di confermare la qualificazione del notaio come libero professionista, ma di adottare al contempo misure volte a promuovere la concorrenza fra i professionisti esercenti l'attività notarile.

Ma è noto che la concorrenza, pur essendo uno strumento attualmente insuperato di sviluppo economico, comporta anche dei “costi sociali”, in termini di concentrazione produttiva, di squilibri territoriali e sociali, di espulsione dal mercato di certe produzioni talora necessarie per il mantenimento di elevati livelli di benessere collettivo.

**Perciò numerose attività di impresa** (dall'acqua ai trasporti, dall'energia alle comunicazioni elettroniche, ecc.) **devono essere disciplinate anche con norme di deroga al normale funzionamento dei mercati concorrenziali**; norme atte a garantire il mantenimento di certi livelli essenziali del servizio, nell'interesse dell'intera popolazione.

In altri termini, il fatto che talune attività d'impresa debbano essere disciplinate come servizi di interesse economico **generale comporta la necessità di adottare norme speciali che:**

i) **garantiscono un certo livello di qualità dei servizi**, al fine di evitare pregiudizi agli utenti (e quindi lesione di diritti e interessi costituzionalmente tutelati);

ii) **garantiscono risultati di “servizio universale”**, cioè di disponibilità del servizio in modo capillare (v. quanto affermato dalla Corte costituzionale, a proposito della dispensazione dei farmaci, con la sent. n. 27 del 2003), nell'intero territorio nazionale, e con prezzi equi e non discriminatori (il che può comportare anche alcune correzioni al funzionamento normale del mercato, in termini di reddito minimo garantito agli operatori che forniscono il servizio universale).

**Il modello normativo, così sommariamente delineato, vale anche per tutte le professioni intellettuali** (che sempre, in modo più o meno diretto, forniscono servizi

atti a soddisfare bisogni costituzionalmente rilevanti). E, così come vale per medici o farmacisti o geologi, vale, *a fortiori*, per la funzione notarile, che è addirittura tradizionalmente qualificata non solo come “servizio di interesse economico generale”, ma come “pubblica funzione”.

In altri termini, il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità politica, può scegliere la linea di incentivare la concorrenza fra notai, ed anche la concorrenza fra notai ed altre professioni.

Ma può farlo solo a due condizioni:

i) che ciò non metta a repentaglio la qualità dei servizi offerti agli utenti e rientranti nella funzione notarile:

ii) che la maggiore concorrenza non elimini le garanzie di “servizio universale”, cioè di disponibilità dei servizi in modo capillare nell’intero territorio nazionale e a prezzi equi e non discriminatori.

## 2. I dubbi di legittimità costituzionale sugli artt. 28, 29 e 30 del disegno di legge in esame

### 2.1. Il principio della certezza del diritto

Si passa ora all'esame degli specifici dubbi di costituzionalità sul disegno di legge in esame in commento.

Il primo dubbio riguarda il rispetto del paradigma della certezza del diritto.

**E' opportuno anzitutto ribadire che le professioni intellettuali, per come si sono storicamente strutturate, costituiscono strumenti indispensabili al soddisfacimento di diritti fondamentali delle persone** (fra gli altri: alla salute, alla difesa in giudizio, alla sicurezza del territorio e delle abitazioni, nonché - ed è quanto qui interessa - alla certezza giuridica). D'altra parte, i servizi professionali sono tipici *credence goods*, che vengono acquistati su base fiduciaria, senza che l'utilizzatore possa rendersi conto (se non *ex post*, e anche qui non sempre) della qualità del servizio fruito, e, come tutti i *credence goods*, vengono acquistati sulla base di complesse motivazioni, anche di tipo reputazionale, in cui il prezzo della prestazione è visto, *prima facie*, come indicatore della qualità del servizio e della considerazione sociale di cui gode il professionista.

Ora, nel caso della professione notarile, **il bene costituzionale alla cui protezione essa concorre è proprio - come sopra affermato - la certezza giuridica**, certezza che è assicurata dalla specifica competenza del notaio, dalla sua formazione professionale, dai doveri deontologici e dal controllo disciplinare cui è assoggettato, dagli adempimenti connessi alle sue prestazioni professionali.

Si deve riconoscere che le medesime considerazioni non possono valere per i professionisti che, giusta la previsione di cui all'art. 28 del disegno di legge in esame, potrebbero sostituirsi ai notai (gli avvocati), professionisti essi pure di alta qualificazione e di formazione tecnico-giuridica, ma che dopo gli anni della laurea hanno seguito un percorso ben diverso da quello notarile<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> L'art. 28 dispone:

"1. In tutti i casi nei quali per gli atti e le dichiarazioni aventi ad oggetto la cessione o la donazione di beni immobili adibiti ad uso non abitativo, come individuati dall'art. 812 del codice civile, di valore catastale non superiore a 100.000 euro, ovvero aventi ad oggetto la costituzione o la modificazione di

Un percorso che, per le caratteristiche proprie della professione forense, prevede un controllo disciplinare molto meno penetrante e doveri molto più limitati di archiviazione e documentazione dell'attività svolta.

**Più in dettaglio, è evidente che le autenticazioni dei notai si inseriscono in una disciplina della professione tradizionalmente comprensiva di obblighi di documentazione rigorosi e di una pervasiva vigilanza** (obblighi di repertorio, archivi notarili ecc.), laddove le autenticazioni degli avvocati sono e saranno atti a forma libera, non documentati in appositi registri e archivi (quei registri e quegli archivi che - invece - il nostro ordinamento ha costruito proprio come strumenti indispensabili per il raggiungimento della certezza nei traffici giuridici).

Quindi è **giocoforza ammettere che l'apertura alla concorrenza fra notai ed avvocati sarebbe astrattamente legittima, in linea di principio, ma solo a condizione che gli avvocati, ammessi a svolgere la funzione notarile, fossero soggetti a controlli e vigilanza**, da parte dei rispettivi ordini professionali, in tutto simili a quelli cui oggi sono soggetti i notai. Ma l'instaurazione di una simile attività di vigilanza comporterebbe un impegno organizzativo enorme, mentre la mancata previsione nel disegno di legge in esame di una tale attività comporta un rischio statistico intollerabile a carico degli utenti.

Si deve dunque riconoscere che l'apertura alla concorrenza fra notai ed avvocati, per il modo in cui è configurata nel disegno di legge in esame è irragionevole e quindi costituzionalmente censurabile.

**Il giudizio di irragionevolezza si aggrava, poi, se si considera che il secondo comma dell'art. 28 del disegno di legge in esame prevede che l'avvocato, incaricato dell'autentica, non sia onerato delle visure ipotecarie (cioè del**

---

*diritti sui medesimi beni, è necessaria l'autenticazione della relativa sottoscrizione, essa può essere effettuata dagli avvocati abilitati al patrocinio, muniti di polizza assicurativa pari almeno al valore del bene dichiarato nell'atto. La scrittura privata autenticata dagli avvocati abilitati al patrocinio costituisce titolo per la trascrizione, ai sensi dell'art. 2657 del codice civile.*

*2. Le visure ipotecarie e catastali per la redazione degli atti e delle dichiarazioni di cui al comma 1 nonché le comunicazioni dell'avvenuta sottoscrizione degli stessi agli uffici competenti sono a carico della parte acquirente, donataria o mutuataria.*

*3. Gli avvocati che autenticano gli atti e le dichiarazioni di cui al comma 1 sono obbligati a richiedere la registrazione, a presentare le note di trascrizione e di iscrizione e le domande di annotazione e di voltura catastale relative ai medesimi atti e dichiarazioni nonché alla liquidazione e al pagamento delle relative imposte utilizzando le modalità telematiche. Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, recata dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, si applicano le disposizioni previste per i corrispondenti atti rogati, ricevuti o autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali.*

*4. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabiliti i termini e le modalità di esecuzione, per via telematica, degli adempimenti di cui al comma 3."*

compimento di servizi che i notai eseguono di *routine* per gli atti immobiliari compiuti con il loro ufficio). E' evidente che la mancata previsione della doverosità di tali adempimenti aggrava il dubbio sopra prospettato. In realtà, la previsione in commento disegna un'alternativa fra un servizio tradizionale completo (quello offerto dal notaio) e un servizio consistente in un'autentica semplice. Solo con la prima alternativa si può garantire l'interesse generale al conseguimento del bene-certezza, ma queste attività dovrebbero essere compiute o dallo stesso utilizzatore dei servizi professionali o - più probabilmente - da un ulteriore professionista, incaricato del compimento delle visure e della pubblicazione del nuovo atto (e quindi con ulteriori costi). Tanto, con evidente irragionevolezza dell'intero impianto normativo, che fra l'altro sarebbe anche auto-contraddittorio, perché non si realizzerebbe affatto quella "semplificazione" dei trasferimenti immobiliari che è promessa dalla rubrica dello stesso art. 28.

Le stesse considerazioni possono muoversi con riferimento agli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame<sup>7</sup>. La deformalizzazione operata in tali disposizioni che

---

<sup>7</sup> L'art. 29 dispone:

“1. All'articolo 2463-bis del codice civile, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo comma, dopo le parole: «deve essere redatto per atto pubblico» sono aggiunte le parole seguenti: «o per scrittura privata»;

b) dopo il quinto comma, è aggiunto il seguente:

«Se l'atto costitutivo è redatto per scrittura privata, gli amministratori devono entro venti giorni depositarlo per la sua iscrizione presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale, allegando i documenti comprovanti la sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 2329, primo comma, numero 3).»

L'art. 30 dispone:

“1. I contratti aventi ad oggetto il trasferimento di quote sociali di società a responsabilità limitata e la costituzione sulle stesse di diritti parziali sono redatti per atto pubblico o scrittura privata autenticata, ovvero con le modalità di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, oppure, anche in deroga all'articolo 11, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n.581, per atto firmato digitalmente, a norma dell'articolo 25 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dalle parti del contratto e sono trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese attraverso il modello standard tipizzato con decreto del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico.

2. In deroga all'articolo 31, commi 2 e seguenti, della legge 28 dicembre 2000, n. 340, ed all'articolo 11, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, gli atti, le denunce e le comunicazioni per i quali il codice civile o le altre leggi non prevedono l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, ivi compresi gli atti di costituzione, modifica e scioglimento delle società semplici, sono firmati digitalmente a norma dell'articolo 21 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e sono trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese.

3. Il soggetto obbligato può avvalersi dell'assistenza di un intermediario cui conferire il potere di rappresentanza all'esecuzione dell'adempimento, attraverso il modello standard tipizzato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sottoscritto digitalmente dal rappresentato ed allegato alla domanda.

4. L'atto di rappresentanza di cui al comma 3 può essere rilasciato a tutti i soggetti intermediari, professionisti, associazioni datoriali o sindacati, agenzie d'affari e di disbrigo pratiche o comunque denominati, accreditati presso la Camera di Commercio, presso cui effettuano l'adempimento, tramite la modulistica d'accredito approvata con decreto del Ministro dello Sviluppo economico.

5. Per ottenere l'accredito necessario ai sensi del comma 4, i soggetti richiedenti non devono essere interdetti, inabilitati, o condannati per delitti non colposi per i quali la legge preveda la pena della

prevedono il ricorso alla scrittura privata in luogo dell'atto pubblico, ai fini della costituzione della società (art. 28) e la conclusione mediante scrittura privata di taluni atti societari (art. 29) solleva dubbi di costituzionalità analoghi in termini di rispetto del pagadigma della certezza del diritto.

Poiché gli interessi sottesi ai principi costituzionali che appaiono violati sono presidiati anche da direttive comunitarie, le problematiche qui enunciate saranno approfondite nel capitolo successivo.

## 2.2. L'irragionevolezza della previsione normativa

La seconda ragione di dubbio sta nell'irragionevolezza, sotto diversi altri profili, della previsione in commento.

### 2.2.1. L'irrazionalità del criterio del valore

---

*reclusione non inferiore, nel minimo, a due anni. In caso di società, associazioni ed organismi collettivi i requisiti devono essere posseduti dal legale rappresentante, da altra persona preposta all'attività commerciale e da tutti i soggetti individuati dall'articolo 2, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, come confluiti nell'art. 86, commi 2 e 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Le agenzie per le imprese di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dal decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n., 159, si reputano accreditate presso tutte le Camere di commercio che ricadono nell'ambito territoriale per il quale l'agenzia ha ottenuto l'accreditamento dal Ministero dello sviluppo economico, a norma dell'articolo 3 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 159 del 2010. I soggetti che si servono dell'agenzia per le imprese, rilasciano l'atto di rappresentanza in forma olografa, e l'atto è conservato dall'agenzia stessa.*

*6. In caso di organi collegiali, qualora sia previsto che l'adempimento sia effettuato da tutti i membri del collegio, questi possono delegare, con atto sottoscritto con firma autografa, a norma di essi, un qualunque membro all'esecuzione dell'adempimento stesso. L'atto di conferimento di rappresentanza è trasmesso, in formato ottico inalterabile, firmato digitalmente a norma dell'articolo 25 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, a cura del delegato e trascritto nel registro imprese.*

*7. Per i contratti di cui al comma 1 redatti con le modalità di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n., 133, le parti del contratto, in adempimento a quanto previsto dalle norme recate dal Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, provvedono a liquidare le imposte e a richiedere la registrazione per via telematica con contestuale pagamento telematico delle imposte. Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, recata dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, si applicano le disposizioni previste per i corrispondenti atti rogati, ricevuti o autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabiliti i termini e le modalità di esecuzione per via telematica degli adempimenti di cui al presente comma.*

*8. All'attuazione del presente articolo le amministrazioni interessate provvedono nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica."*

Un primo profilo di irragionevolezza concerne il cuore stesso della scelta operata dal disegno di legge in esame: l'identificazione dell'ambito applicativo della novità normativa attraverso il criterio del valore. I soli trasferimenti e le cessioni di diritti concernenti beni immobili che sarebbero assoggettati al nuovo regime, infatti, sarebbero quelli aventi ad oggetto immobili di valore catastale non superiore a €100.000,00.

**E' agevole osservare che il valore economico del bene costituisce un dato meramente estrinseco rispetto all'esigenza di certezza.** Un bene immobile può avere un valore assai limitato, ma la condizione giuridica nella quale si trova può essere così complessa (a causa dell'esistenza di plurime posizioni successorie, di pesi o di diritti di terzi su di esso gravanti, etc.) che la certezza sulla sua disponibilità e sulla circolazione dei relativi diritti può essere attinta solo all'esito di accertamenti complessi e dello svolgimento di attività professionali specializzate che costituiscono il patrimonio tipico del notaio.

**Se il disegno di legge in esame ha utilizzato il criterio del valore in base al presupposto che gli atti di disposizione di un bene di valore inferiore ad una certa soglia pongano problemi giuridici meno complessi di quelli posti dagli atti di disposizione di un bene di valore superiore, dunque, ha palesemente travisato la realtà dei fatti.**

L'errore non verrebbe meno, tuttavia, neppure se la ragione della nuova disciplina fosse da trovare nell'idea che il pregiudizio derivante agli utenti dei servizi professionali da un difetto di certezza giuridica quanto alla disposizione di beni di minor valore sia in qualche modo trascurabile. Anche qui, infatti, l'infondatezza del presupposto è evidente, atteso che €100.000,00 di valore catastale corrispondono a beni con un valore di mercato tutt'altro che trascurabile per una fascia molto estesa (la maggioranza) della popolazione. Tanto, senza considerare che al valore economico si può sovrapporre quello affettivo, sicché il pregiudizio potenzialmente arrecabile non si può considerare per principio "minore" se si sta sotto una certa soglia.

### 2.2.2. La contraddittorietà della scelta operata nella norma

La limitazione della novità che si vorrebbe introdurre, evidentemente, si deve alla premessa che - invece - quelle autenticazioni offrano garanzie diverse da (e, visto quanto sopra ricordato, minori di quelle assicurate dall'intervento del notaio; **ma**



**allora non si vede perché, per il trasferimento di alcuni immobili, si dovrebbero accettare forme di trasferimento capaci di esporre i soggetti interessati a maggiori rischi di incertezza giuridica.**

### 2.2.3. La disomogeneità delle previsioni contenute nelle norme in esame

Da ultimo, un profilo di più generale irragionevolezza si deve ravvisare in ciò che il disegno di legge in esame, inteso ad intervenire su vari mercati con misure pro-concorrenziali, **in quello dei servizi notarili lo fa adottando misure contraddittorie.**

Per un verso, giuste o sbagliate, opportune o meno che siano, alcune delle misure adottate sono effettivamente intese ad ampliare gli spazi di concorrenza. E' quanto fa l'art. 27, prevedendo l'aumento del numero dei notai e l'ampliamento dell'ambito territoriale in cui essi possono svolgere la loro attività (ora esteso all'intera regione di appartenenza).

**Le previsioni dell'art. 28 sono invece totalmente disomogenee rispetto a** quelle ora indicate e non modificano in alcun modo l'assetto della concorrenza, limitandosi a tracciare in modo diverso dal passato i confini competenziali fra due categorie professionali pur sempre riservatarie di alcune attività.

Il fatto che la nuova disposizione non dia luogo ad alcun effetto pro-concorrenziale, determina, dunque, un'evidente contraddittorietà con l'*intentio* generale del disegno di legge.

### 2.3. Mancanza di copertura finanziaria della disposizione di cui all'art. 38

La previsione dell'art. 28 introduce un sistema totalmente diverso rispetto a quello vigente e non prevede il pagamento da parte degli avvocati della tassa archivio.

**I notai versano mensilmente agli archivi notarili il 10% degli onorari repertoriali, oltre a 2 euro** per ogni atto conservato a raccolta (si segnala, in proposito, che per tutti gli atti soggetti a pubblicità immobiliare o commerciale è prevista la conservazione a raccolta). **Il gettito relativo, nell'anno 2014, è stato di euro 66.546.400.** Gli archivi notarili, inoltre, trattengono il 2% quale aggio sulle somme riscosse per conto della Cassa Nazionale del Notariato (circa 5 milioni di euro l'anno).

Dette somme sono imputate al bilancio dell'Amministrazione degli Archivi notarili, dipendenti dal Ministero della Giustizia, e garantiscono il sostentamento dell'intero costo della struttura degli Archivi (circa 600 dipendenti, per un costo di 27 milioni l'anno, e la manutenzione dei relativi immobili). Si tratta di un'entrata economicamente rilevante che, con l'approvazione dell'art. 28 del disegno di legge in esame verrebbe a mancare, non appare compensata da alcuna ulteriore misura.

In virtù di tali rilievi, **la norma in questione appare priva di copertura finanziaria; copertura che deve essere indicata obbligatoriamente ai sensi dell'art. 81, terzo comma della Costituzione** e che non pare suscettibile di una quantificazione, essendo l'eventuale diminuzione delle entrate connessa a variabili concrete non individuabili *ex ante*.

A questo proposito, **si rileva che non vale a dimostrare il contrario, ovvero la sussistenza della copertura finanziaria, quanto si legge nella relazione illustrativa al disegno di legge, nella parte in cui si sostiene che il mancato versamento della tassa archivio sarebbe compensato dal minor versamento alla Cassa nazionale del notariato** (cfr. pag. 25 della relazione illustrativa AC3012). Ciò perché l'ammontare del versamento previdenziale è del tutto svincolato dal versamento della tassa archivio.

#### 2.4. Il rispetto dei principi fissati dal diritto comunitario in materia di antiriciclaggio

Consentendo il ricorso alla semplice scrittura privata, le previsioni di cui agli artt. 29 e 30, inoltre, deformalizzano taluni atti societari introducendo una grave falla nel sistema della prevenzione del riciclaggio. Infatti, nella misura in cui consentono agli operatori di avvalersi per gli atti societari di modelli operativi esenti dall'adeguata verifica alla quale il notaio è obbligato per legge, violano i principi costituzionali sotto i distinti profili della disparità di trattamento e dell'inosservanza delle direttive comunitarie in materia.

Su tali aspetti ci si soffermerà ulteriormente nel capitolo 5.

#### 2.5. Gli aspetti procedurali relativi al disegno di legge in esame. La segnalazione dell'AGCM

Il dubbio sulla ragionevolezza della disciplina in commento, con riferimento sia all'art. 28 che agli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame, infine, si aggrava se solo si considerano **gli aspetti procedurali della sua previsione nel disegno di legge di cui in premessa, nonché il contesto in cui tale disegno di legge si immette.**

Quanto agli aspetti procedurali, è bene ricordare che l'art. 47, comma 1, della l. 23 luglio 2009, n. 99, ha istituito la "*legge annuale per il mercato e la concorrenza*", con il dichiarato fine di "*rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori*". Il comma 2 del medesimo art. ha proceduralizzato l'adozione di tale legge, stabilendo che "*Entro sessanta giorni dalla data di trasmissione al Governo della relazione annuale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, come modificato dal comma 5 del presente articolo, il Governo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse agli stessi fini di cui al comma 1 del presente articolo dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, presenta alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza*". Come si vede, è la stessa legge istitutiva del nuovo "tipo" di fonte primaria in questione che instaura uno stretto legame fra l'attività dell'AGCM e la successiva produzione legislativa, impegnando il Governo e il Parlamento a tenere conto della relazione dell'Autorità e delle sue eventuali segnalazioni.

**La logica di questo "tipo" di legge sta nel proficuo dialogo fra AGCM, Governo e Parlamento: questi ultimi - ovviamente - non sono vincolati dalle determinazioni della prima, ma è evidente che qualora se ne discostino il sindacato sulla ragionevolezza delle scelte legislative deve essere particolarmente rigoroso.**

Ora, nella specie, l'AGCM, mentre ha segnalato alcuni aspetti organizzativi e alcuni profili di costo della professione notarile che, a suo giudizio, meriterebbero una riforma (cfr., nelle edizioni della *Relazione annuale sull'attività svolta* degli anni 2007, 2008, 2010, 2011, 2013 e 2014, i resoconti sui procedimenti e sui provvedimenti adottati in tema di tariffe minime, di adozione di politiche di prezzo indipendenti da parte dei professionisti, di limiti e modalità dell'informazione commerciale, etc.), **nulla ha detto sul profilo della competenza funzionale.** In particolare, nulla ha detto

sulla competenza a rogare questo o quel tipo di atto giuridico. Il disegno di legge, in definitiva, ha toccato aspetti sui quali l’Autorità era rimasta affatto silente, per ciò solo determinando la necessità di *strict scrutiny* che sopra si è messa in luce e - conseguentemente - rendendo i dubbi di legittimità costituzionale già prospettati ancor più consistenti.

Si badi: non si vuole dire, con questo, che la l. n. 99 del 2009 condizioni la validità di altre fonti primarie successive, atteggiandosi a parametro interposto o addirittura a fonte costituzionale. Più semplicemente, essa disegna un sistema, un modo di produzione normativa, che deve avere una coerenza interna in ragione dell’art. 3 della Costituzione. Coerenza che, qui, sembra essere assente.

Quanto ai profili di contesto, può essere utile ricordare che un disegno di legge che si vorrebbe pro-concorrenziale e che dovrebbe essere inteso a migliorare la competitività del sistema avrebbe dovuto considerare il rendimento del regime attuale proprio per questi profili.

**Ora, come risulta dal Rapporto Doing Business 2015 della Banca mondiale, quanto al capitolo “Registering property”, il nostro Paese si caratterizza per una *performance* di tutto rilievo. Infatti:**

**a) il numero dei passaggi procedurali necessari è 4.0, contro una media di 4.7 dei Paesi OCSE;**

**b) i giorni richiesti sono 16.0, contro una media di 24.0 dei Paesi OCSE;**

c) solo il costo della procedura è leggermente più alto della media OCSE (4,4% del valore del bene, contro il 4,2%), ma tale costo è determinato solo in minima parte dal servizio professionale del notaio e dipende per la maggior parte dalla pressione fiscale.

Sulla base di tali indicatori il posizionamento dell’Italia nella graduatoria dei 189 paesi del mondo è nella fascia più alta, superiore alla media OCSE ed è migliore rispetto alla maggior parte dei principali paesi industrializzati.

Tutto questo sta ad indicare **che la disciplina in commento non solo contraddice - come visto al sopra - la logica generale del “tipo” della legge annuale per il mercato e la concorrenza, ma trascura anche i dati reali di contesto**, andando ad incidere in una regolazione procedimentale che ha dimostrato di essere non solo certa e garantista (come sopra si è detto), ma anche efficiente e aperta.

Si noti in particolare che:

a) il disegno di legge in esame, qualora venisse approvato nell'attuale versione, potrebbe comportare una repentina involuzione dei costanti miglioramenti riscontrati dagli indicatori Registering Property e Easy of Doing Business, indici di notevole impatto sulle aspettative di breve periodo degli operatori e sulla valutazione politica comparativa di medio-lungo periodo da parte dei policy makers.

Le transazioni di beni immobili ad uso non abitativo (art. 28) comporterebbero inevitabilmente l'aumento di tempi, costi e procedure e avrebbero un'incidenza diretta sugli indicatori previsti dalla Banca Mondiale. Gli attuali 4 step, completati lo stesso giorno e tramite un sistema one-stop-shop, potrebbero tramutarsi in almeno 8-12 procedure. Il rango Italiano Registering Property (DB) potrebbe peggiorare di 40-100 posizioni;

b) la mutazione di un quadro normativo ed economico basato sulla garanzia dei controlli di legalità notarile e la certezza e affidabilità dei pubblici registri potrebbe avere un effetto involutivo sulla crescita economica.

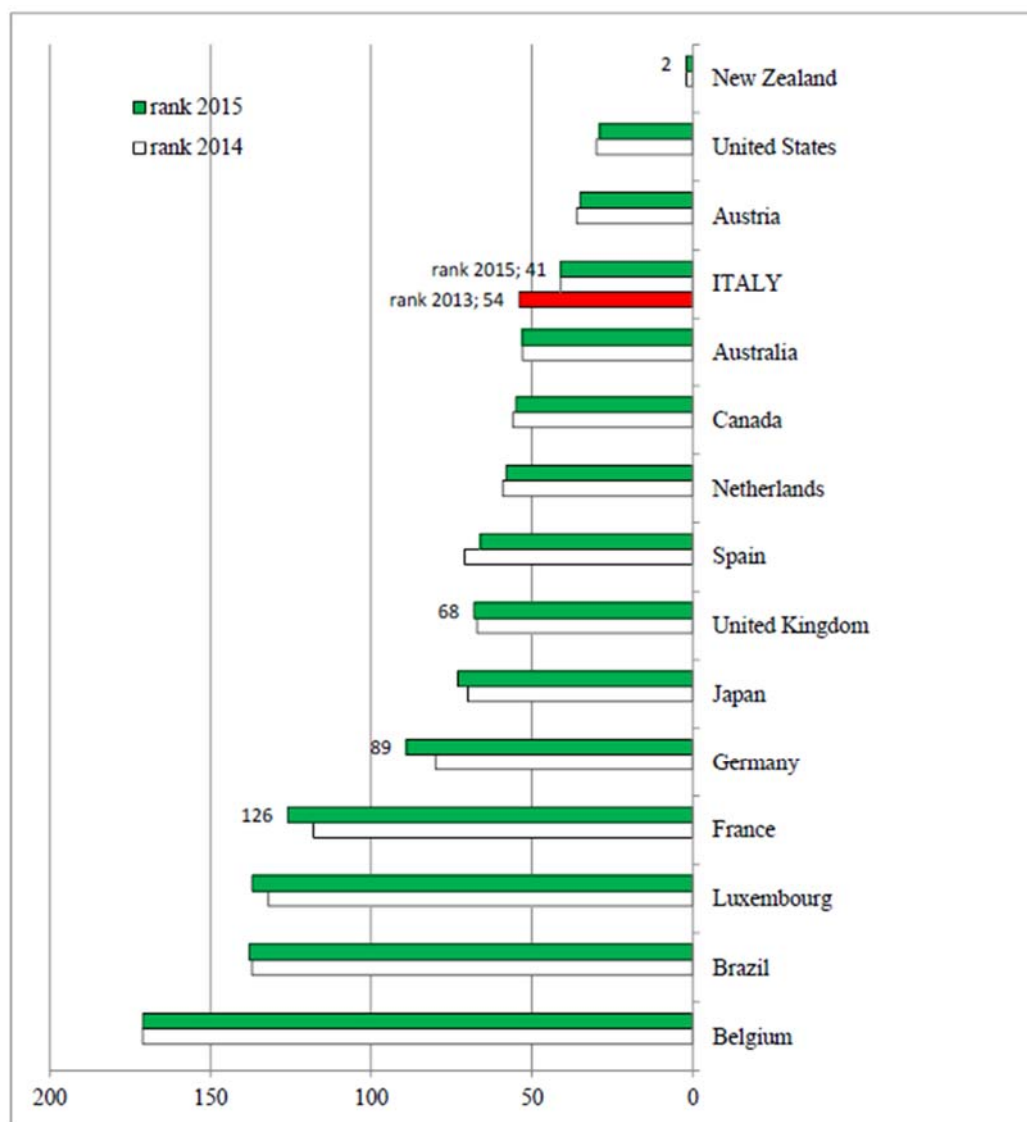
Inoltre, l'involuzione delle performance economiche, riscontrabile anche tramite gli indicatori DB, produrrebbe un effetto sfavorevole sulle aspettative degli investitori e sui partner commerciali istituzionali. Vale a dire che nel medio-lungo periodo, in caso di assestamento involutivo dei parametri riscontrati dal DB, si potrebbe verificare una perdita di IDE pari al 3,25% del PIL (rispetto ad una situazione in cui gli IDE, in assenza delle previsioni del DDL, grazie alla stabilizzazione del contesto economico e normativo dovrebbero continuare a presentare una crescita costante);

c) in base ad uno studio comparato in fase di finalizzazione (Université Paris, Ouest – Nanterre La Défense, FIDES, Forum sur les Institutions, le Droit, l'Economie et la Société e ECONOMICA, Institute of Economic Research of Vienna), i costi relativi all'amministrazione della giustizia (ex ante ed ex post; spesa pubblica e privata) dei paesi che adottano un notariato di tipo latino, grazie alla funzione di giustizia preventiva garantita dai notai, sono inferiori a quelli dei paesi di common law (Regno Unito e Irlanda). Nel cluster composto da Italia, Germania, Austria, Belgio, Olanda, Spagna e Portogallo il totale della *legal expenditure* varia da 1,5 al 2,5% del PIL (la spesa privata per i costi della giustizia è pari a circa 250 Euro pro capite), mentre nel Regno Unito e in Irlanda varia da 3,05 a 3,2% del PIL (la spesa privata annua è pari a 440 Euro pro capite, di gran lunga superiore poiché basata su una *ex-post dispute resolution*). La spesa pubblica per i costi della giustizia (costi per il funzionamento dei tribunali e altri costi di amministrazione della giustizia) sembra

essere positivamente correlata alla spesa privata (costo avvocato e altri costi processuali; ex ante ed ex post) e nei paesi che non adottano il notariato tali costi (pubblici e privati) sono notevolmente più alti.

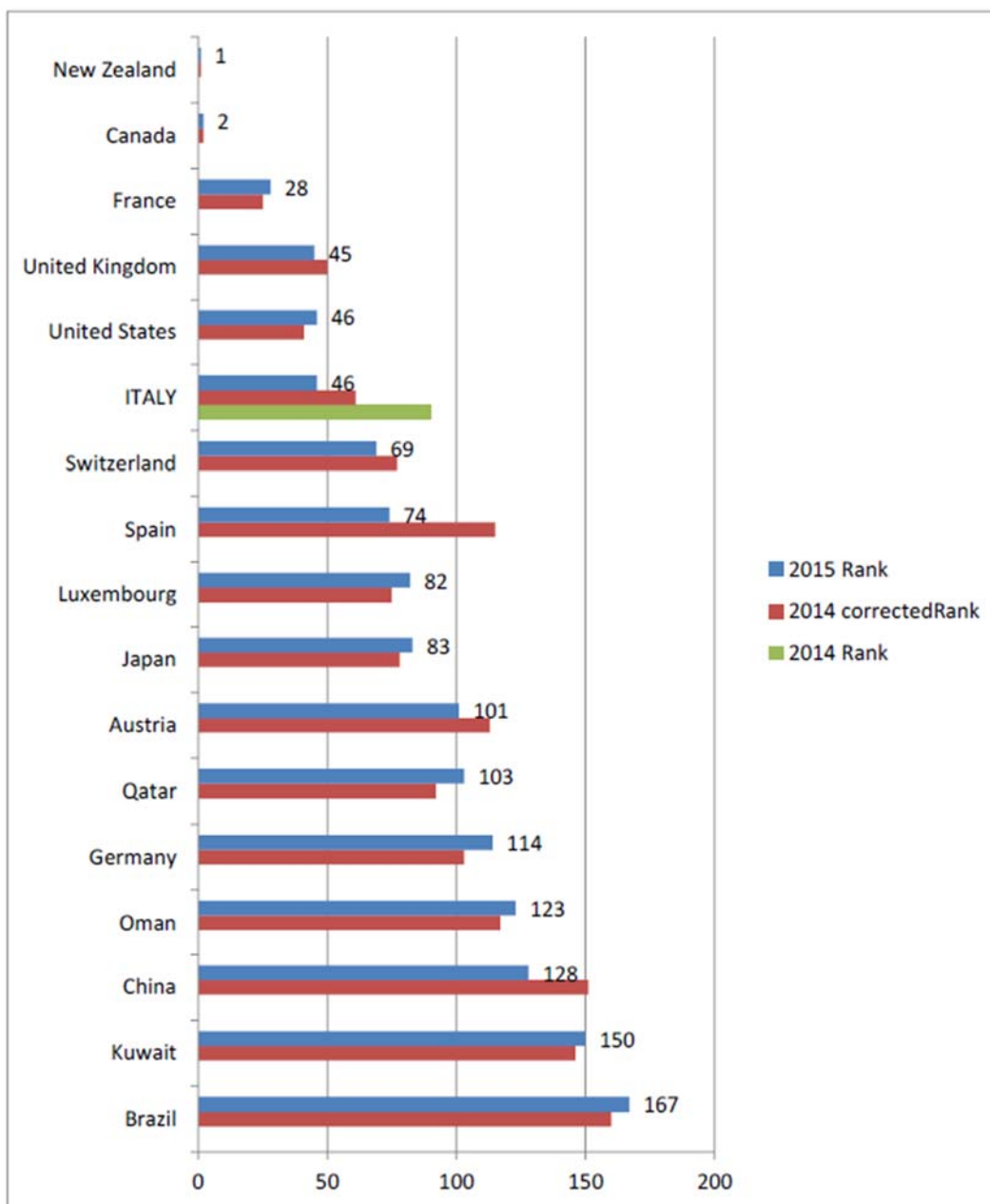
Anche nelle analisi di McKinight-Hinton (2013) è stato empiricamente riscontrato che i costi relativi ai contenziosi giudiziari sono più alti negli USA (1,66% del PIL) e nel Regno Unito (1,05% del PIL) rispetto ai paesi dell'Eurozona (0,63% del PIL) in cui il notariato svolge una funzione deflattiva del carico del contenzioso grazie ai controlli di legalità e alla consulenza giuridica (annullando l'effetto di asimmetria informativa che caratterizza il mercato dei servizi legali). Inoltre il notaio, agendo da sostituto d'imposta, annulla anche i costi di consulenza fiscale (servizi che possono richiedere alti costi soprattutto nei paesi di common law).

### Variation indicator *Registering Property* 2015-2014



Fonte: elaborazione dati Doing Business 2013-2015

### Variazione indicatore *Starting business* 2015-2014



Fonte: elaborazione su dati DB



### 3. I profili di illegittimità costituzionale derivanti dall'incompatibilità con le direttive comunitarie

Le disposizioni di cui agli artt. 28, 29 e 30 appaiono costituzionalmente illegittime anche per contrasto con la normativa comunitaria.

#### 3.1. L'art. 28 del disegno di legge in esame

**L'art. 28 solleva dubbi in ordine alla ammissibilità di un rapporto concorrenziale tra l'avvocato e il notaio, rispetto ad una funzione del secondo che – sola – ha natura pubblicistica** e che, per tale ragione, viene svolta nell'ambito di una disciplina della professione comprensiva, a differenza di quella dettata per la professione forense, di obblighi di documentazione rigorosi e di una pervasiva vigilanza.

L'attività del notaio, come ha sottolineato ripetutamente la Corte di Cassazione, non può infatti considerarsi una libera e privata professione finalizzata al perseguimento di interessi di natura personale, ma costituisce anzitutto esercizio di una funzione pubblica, connotata dai valori costituzionali della terzietà e dell'imparzialità rispetto agli interessi dei soggetti che si rivolgono al notaio, perché lo stesso renda un atto del suo ufficio, dall'assoluta indipendenza e da una tendenziale esclusività delle funzioni svolte, al fine di evitare che la particolare funzione del notaio sia in qualche modo fuorviata o condizionata dall'esercizio di attività estranee che, possano, per così dire, turbare l'esercizio della pubblica funzione affidatagli (Cass. n. 25507/06 e n. 10683/03, *ex multis*).

La ontologica disomogeneità esistente tra le due categorie di professionisti (con le relative regolamentazioni) che con la novella si intende mettere in concorrenza, in primo luogo appare di per sé sufficiente **a radicare la contrarietà delle previsioni in parola alla normativa dell'Unione europea e nazionale in tema di concorrenza**, impositiva dell'obbligo, per il legislatore nazionale, di non adottare disposizioni idonee a produrre effetti distorsivi della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato (v. art. 21 l. n. 287/90).

Il confronto concorrenziale realizzato nell'ambito dei trasferimenti immobiliari in questione risulta, infatti, falsato *ab origine*, per la diversità delle condizioni

normative in cui avvocati e notai operano. **Diversità determinante, all'evidenza, un chiaro svantaggio competitivo a danno della categoria notarile, assoggettata all'osservanza di obblighi pubblicistici che, viceversa, non gravano sui professionisti forensi.**

Si pensi, in generale:

-all'obbligo di apertura di un ufficio adeguatamente attrezzato per la prestazione del servizio nella sede assegnata ed al connesso obbligo di assistere personalmente allo studio in determinati giorni ed ore della settimana;

-all'obbligo di prestare il proprio ministero ogni volta che ne sia fatta richiesta;

-all'obbligo di rifiutare la stipula, oltre che nelle ipotesi di incompatibilità e conflitto di interessi, quando l'atto sia contrario a legge (obbligo il cui rispetto è assicurato dalla verifica periodica effettuata dal Ministero della Giustizia tramite gli Archivi Notarili e dalle connesse sanzioni di sospensione e destituzione).

Ma si pensi anche, con particolare riferimento agli atti immobiliari, ai doveri del notaio pubblico ufficiale relativi, oltre all'accertamento dell'identità delle parti, alla verifica della loro capacità e legittimazione, al controllo sul regime patrimoniale della famiglia, alla verifica documentale della conformità dei dati catastali e della sussistenza dei titoli abilitativi edilizi, al controllo sulla titolarità degli immobili negoziati e sulla insussistenza di ipoteche e/o altre formalità pregiudizievoli, alla verifica sulla correttezza delle modalità di pagamento del corrispettivo ed ai controlli antiriciclaggio, al controllo preventivo di legalità sull'atto.

Più in generale, poi, si osserva che l'intervento notarile garantisce l'osservanza del principio della certezza giuridica, compreso tra i principi generali e fondamentali dell'Unione europea, come tale parte del diritto primario al pari dei Trattati (Corte giust. 11 luglio 1990, causa C-323/88, *Sermes c. Directeur des services des douanes de Strasbourg*). La Corte di giustizia ha chiarito, infatti, che tale principio “esige, segnatamente, che la normativa [europea e nazionale] sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza” (Corte giust. 3 giugno 2009, C-308/06, *The Queen c. Secretary of State for Transport*). La stessa Corte, inoltre, ha ribadito che tale esigenza si rende ancor più necessaria quando le disposizioni normative “possono avere conseguenze sfavorevoli per gli individui e le imprese” (Corte giust. 5 luglio 2012, C-318/10, *SIAT c. État Belge*), aggiungendo, poi, che “una regola che non soddisfa le esigenze del principio

di certezza del diritto non può essere considerata proporzionata agli obiettivi perseguiti”.

In tale prospettiva, assume particolare rilievo la circostanza che l’ordinamento vigente **affida al notaio il compito di assicurare serietà e certezza dei rapporti giuridici**, garantendo che questi vengano costituiti in condizioni di legalità e senza lesione di diritti altrui.

**Le autenticazioni dei notai si inseriscono in una disciplina della professione comprensiva di obblighi di documentazione rigorosi**, di una diffusa vigilanza (repertorio, archivi notarili et *similia*), oltrechè dell’espletamento delle incombenze necessarie per la pubblicità di tali atti (compresa la verifica della loro regolarità fiscale).

Con specifico riguardo alla materia in oggetto, è invero essenziale che chiunque intenda acquistare un immobile abbia la certezza – attraverso i pubblici registri – che non sia gravato da vincoli o da diritti di terzi (ad es. ipoteche, pignoramenti, servitù, prelazioni).

Costituisce, pertanto, approdo esegetico pacifico nella giurisprudenza di legittimità che l’opera professionale di cui è il notaio richiesto non si riduce al mero compito di accertamento della volontà delle parti e di direzione della compilazione dell’atto, ma deve estendersi a quelle attività, preparatorie e successive, necessarie in quanto tese ad assicurare la serietà e certezza dell’atto giuridico posto in essere, in conformità, allo spirito della legge professionale (art. 1 n. 89/1913: in prosieguo la legge notarile). Ne consegue che per il notaio richiesto della preparazione e stesura di un atto pubblico di trasferimento immobiliare, la preventiva verifica della libertà e disponibilità del bene e, più in generale delle risultanze dei registri immobiliari, costituisce un obbligo derivante dall’incarico conferito dal cliente e quindi ricompreso nel rapporto di prestazione di opera professionale (artt. 1176 e 2230 e ss. c. c.) specialmente tesa ad assicurare la serietà e la certezza degli atti giuridici (Cass. n.18244/14 e n. 14865/13).

**Anche nell’autenticazione della sottoscrizione delle scritture private, peraltro, il notaio ha l’obbligo inderogabile di esercitare il controllo di legalità e di liceità previsto dall’art. 28 della legge notarile**, in base al quale: “Il notaio non può ricevere o autenticare atti: 1) se essi sono espressamente proibiti dalla legge, o manifestamente contrari al buon costume o all’ordine pubblico ...”.

Le considerazioni che precedono si appalesano coerenti con le già rilevate peculiari caratteristiche della funzione notarile, comunque e sempre preordinata al soddisfacimento di un interesse generale.

Come anche di recente ribadito dalla Suprema Corte, il notaio, giurista di alta qualificazione che accede alla professione a seguito di una rigorosa selezione e sottoposto a vigilanza e controlli ispettivi anche a fini disciplinari, è un pubblico ufficiale con il compito di attribuire agli atti di cui è autore il carattere di autenticità, assicurandone al contempo la conservazione, l'efficacia probatoria e la forza esecutiva; ed il suo intervento, tanto per la consulenza che fornisce in modo imparziale ma attivo alle parti, come per la redazione del documento autentico che ne è il risultato, conferisce all'utente del diritto la sicurezza giuridica e, prevenendo possibili liti, costituisce un elemento indispensabile per la stessa amministrazione della giustizia (Cass. n. 3715/13).

Orbene, il sistema nazionale imperniato sull'intervento notarile ha ricevuto il pieno avallo della **Corte di giustizia**, la quale ha riconosciuto espressamente che spetta al notaio “garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati. [...] **la circostanza che le attività notarili perseguano obiettivi di interesse generale, miranti in particolare a garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati, costituisce una ragione imperativa di interesse generale**” (Corte di giustizia 24 maggio 2011, cause C-47/08 Commissione c. Belgio, C-50/08, Commissione c. Francia, C-51/08, Commissione c. Lussemburgo, C-52/08, Commissione c. Portogallo, C-53/08, Commissione c. Austria, C-54/08, Commissione c. Germania, C-61/08, Commissione c. Grecia).

La stessa Corte ha ripetutamente confermato la rilevanza dell'attività svolta dal notaio in sede di controllo di legalità degli atti, nell'interesse – pubblico – alla certezza ed alla sicurezza dei traffici giuridici. In particolare, essa ha riconosciuto “l'obbligo fatto ai notai di verificare, prima di procedere all'autenticazione di un atto o di una convenzione, che tutte le condizioni richieste dalla legge per realizzare tale atto o tale condizione siano soddisfatte e, laddove non lo siano, di rifiutare di procedere a detta autenticazione”, sottolineando che “**il notaio svolge tale verifica perseguendo un obiettivo di interesse generale, ossia garantire la legalità e la certezze del diritto degli atti conclusi tra privati**” (Corte giust. 24 maggio 2011, cit.). Ed in termini analoghi si è espresso l'avv. gen. Cruz Villalón, che, nelle conclusioni rese nei giudizi definiti dalle pronunzie or citate, ha affermato che: “per realizzare un'autenticazione

il notaio agisce su istanza di una parte ed effettua un esame di legalità sull'atto di cui fa fede. L'intervento del notaio può essere obbligatorio o facoltativo, a seconda del tipo di atto che venga redatto nella forma di atto pubblico, e consiste nell'attestare che sono soddisfatti tutti i requisiti legalmente esigibili per l'adozione dell'atto stesso, compresa la capacità giuridica e di agire delle parti". [...] "L'intervento notarile elimina la necessità di richiedere l'intervento di un altro potere pubblico quando si intenda far valere la realtà dichiarata autentica dal notaio e, pertanto, **conferisce all'atto autenticato un valore giuridico qualificato, pubblico, che può essere messo in discussione solo dinanzi al giudice (come, del resto, qualsiasi altro atto dei pubblici poteri)**". [...] "L'esistenza di un alto livello di fiducia, nonché di una comunità di valori e di principi su cui si fonda l'Unione, trasformano il notaio in una pubblica autorità non solo dello Stato ma anche dell'Unione".

L'espressione "*diritto alla sicurezza*" è presente in testi di rango costituzionale, e precisamente nell'art. 6 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

E' bensì vero che l'espressione "*diritto alla sicurezza*" (peraltro molto antica, e addirittura già presente nella Dichiarazione dei diritti del 1789) è stata tradizionalmente intesa soprattutto come parte integrante del diritto di libertà personale, ma è anche vero che, nella comune civiltà giuridica europea, c'è un significato più pregnante di "sicurezza"<sup>8</sup>. In tale accezione più ampia il diritto alla sicurezza riguarda non solo la sicurezza della persona, ma si estende alla sicurezza dei patrimoni e dei diritti acquisiti (fino a presentarsi come "sicurezza giuridica" *tout court*), per poi allargarsi, nelle carte costituzionali più moderne, al livello della "sicurezza sociale" (ed anche, talora, di quella ambientale, informatica, etc.).

**In particolare, per ciò che riguarda la sicurezza giuridica, può dirsi che essa si risolve soprattutto nella "possibilità diffusa di prevedere le conseguenze giuridiche di atti o fatti"**<sup>9</sup>, ma approfondendo minimamente lo sguardo possiamo dire che essa deve essere intesa sia in senso oggettivo che in senso soggettivo. E in questa seconda accezione si deve propriamente parlare di "affidamento".

Come subito si dirà, la giurisprudenza, sia nazionale che europea, è saldissima nell'affermare la primarietà del diritto all'affidamento. Qui è bene notare che lo Stato

---

<sup>8</sup> Cfr. F. LUCHAIRE, *La sécurité juridique en droit constitutionnel français*, in [www.conseilconstitutionnel.fr](http://www.conseilconstitutionnel.fr), 1° Sept. 2001.

<sup>9</sup> G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, Giappichelli, 2005, 26, cors. nell'orig.

di diritto, storicamente, si fonda su una premessa contrattualista, poiché lo Stato è inteso come il risultato di un patto fondativo tra i cittadini, che lo hanno creato quale strumento di garanzia della reciproca sicurezza. Quando l'affidamento è messo in pericolo, dunque, lo Stato viola, nella sostanza, questo patto fondamentale.

**La Corte di giustizia ha espressamente chiarito che il principio del legittimo affidamento è fondamentale nell'ordinamento europeo.** Ci si può limitare, sul punto, a rinviare, tra le altre, alla sent. CGUE, 14 settembre 2006, cause riunite C-181/04 e C-183/04, ove si ricorda che, *“secondo costante giurisprudenza della Corte, i principi della tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario; pertanto devono essere rispettati dalle istituzioni comunitarie ma anche dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri loro conferiti dalle direttive comunitarie”* (ma si vedano anche almeno le sentt. 3 dicembre 1998, causa C-381/97, *Belgocodex*, 26 aprile 2005, causa C-376/02, *Goed Wonen*). Sebbene la questione trattata, in questi precedenti, sia stata quella della retroattività, è evidente ch'essi muovono tutti dalla premessa che la certezza sia un bene di pregio costituzionale così rilevante che l'ordinamento deve dotarsi di tutti gli strumenti necessari a garantirla. Se una legge pregiudica la certezza, dunque, è gravemente sospetta di illegittimità costituzionale.

Le suesposte enunciazioni si collocano in un contesto più generale teso a valorizzare il nesso inscindibile fra garanzia della certezza dei rapporti giuridici e funzione notarile.

La Corte di giustizia, infatti, già nella sentenza Unibank (sentenza del 17 giugno 1999, C-260/97, punti 1917), aveva chiarito che: “gli atti tra privati non possiedono, di per sé, tale carattere [autentico], l'intervento di un'autorità pubblica o di qualsiasi altra autorità legittimata dallo Stato d'origine è, di conseguenza, necessario per conferire loro la qualifica di atti autentici”. E, richiamando la Relazione Jenard-Möller sulla Convenzione di Lugano (in GUCE C-189, del 28 luglio 1990), aveva affermato che “l'autenticità dell'atto deve essere stata attestata da un'autorità pubblica; l'autenticità deve riguardare il contenuto dell'atto e non solo, ad esempio, la firma, l'atto deve essere di per sé esecutivo nello Stato nel quale esso è stato stipulato”.

**Anche il Parlamento europeo, nella “Relazione recante raccomandazioni alla Commissione sull'atto autentico europeo”** (Relazione di M. Medina Ortega, del 19 settembre 2008 – 2008/2124/INI), **ha chiarito che “la caratteristica essenziale dell'atto autentico è la sua forza probante superiore a quella di un atto sotto**

**forma di scrittura privata** e che tale forza probante che si impone al giudice gli è regolarmente attribuita nelle legislazioni degli Stati membri in virtù della fiducia di cui godono gli atti redatti, nell'ambito delle transazioni giuridiche, da un pubblico ufficiale abilitato a tal fine o da una pubblica autorità". Ed ancora: "**le professioni giuridiche dei paesi della *Common law* [devono conoscere] il lavoro dei notai dei paesi del diritto civile e gli eventuali vantaggi che rappresenta per i loro clienti** – in particolare in termini di sicurezza giuridica – l'utilizzazione di atti autentici nelle transazioni che intendono concludere nei paesi in cui esiste tale strumento".

Alla stregua dei rilievi innanzi esposti, sembra potersi concludere che, **per effetto della disposizione di cui all'art. 28 del disegno di legge in esame, i principi di certezza e sicurezza giuridica sanciti a livello sovranazionale risulterebbero non adeguatamente presidiati.**

Con l'attribuzione della funzione di autenticazione della scrittura privata per la cessione o la donazione di beni immobili non ad uso abitativo, di valore catastale non superiore a 100.000,00 euro, **l'avvocato sarebbe chiamato a svolgere una funzione solo in parte analoga a quella propria di pubblico ufficiale:**

-egli non sarebbe tenuto all'esecuzione delle preventive visure ipotecarie e catastali, espressamente affidate alla responsabilità delle parti;

-egli non sarebbe sottoposto alle regole rigorose, quali quelle dettate per la professione notarile, dirette a garantire non solo l'imparzialità e la terzietà del notaio, ma anche, nella sostanza oltre che nella forma, la particolare solennità del documento dallo stesso predisposto.

Invero, le esigenze pubblicistiche sono state finora tutelate dall'ordinamento proprio grazie alla forma notarile del documento che, come già sottolineato, è sottoposto ad un controllo preventivo di legalità e ad un'attività di vigilanza successiva ad opera dei competenti organi dello Stato. Elementi, questi, indefettibili, anche nella prospettiva dell'ordinamento dell'Unione europea, per garantire l'interesse collettivo alla certezza del diritto ed alla sicurezza dei rapporti giuridici.

Venendo meno l'esclusività dell'intervento notarile nell'ambito in considerazione, **per effetto della introduzione delle autenticazioni degli avvocati (atti a forma libera, non documentati in appositi registri ed archivi), quello stesso interesse di rango pubblicistico pare non poter essere più soddisfatto.** Ciò, ripetesi, in ragione **del fatto che solo l'autenticazione effettuata da una pubblica autorità**

**(non solo dello Stato, ma anche) dell’Unione europea, quale il notaio, risulta idonea a salvaguardare il valore cogente della sicurezza giuridica.**

L’autenticazione notarile vale, in effetti, perché costituisce il culmine di un procedimento amministrato di produzione dei rapporti giuridici a legalità garantita. Le regole di “procedura notarile” e le connesse pesanti responsabilità, garantiscono informazione legale, imparzialità, consapevolezza, par condicio, contraddittorio, fissati nella certezza stabile che deriva dalle operazioni rappresentative del pubblico documentatore, che dall’inizio dirige “il giudizio” sulle qualità legali dell’accordo (ciò è parte integrante *dell’acquis communautaire*: si veda la citata sentenza della Corte di giustizia nel caso Unibank, che equipara le garanzie dell’atto autentico a quelle della sentenza).

Sembra potersi delineare, infine, un ulteriore profilo di criticità della disposizione in esame. Invero, la creazione di un “doppio binario” per determinati atti immobiliari (mediante l’intervento notarile, con l’osservanza di determinate regole, ovvero mediante l’autentica dell’avvocato, con regole diverse), finirebbe con il determinare, oltre alle specifiche problematiche sopra evidenziate:

**l’aumento dell’incidenza delle cosiddette “asimmetrie informative”** (condizione che, come noto, si verifica nel mercato quando uno o più operatori dispongono di informazioni più precise di altri, interferendo sul buon funzionamento dei mercati stessi), a tutto danno dei soggetti (cittadini e/o imprese) tecnicamente meno attrezzati e, in quanto tali, più “deboli”, che potrebbero essere indotti a fare ricorso alle formalità più “semplici”, solo presuntivamente economicamente più convenienti;

**l’abbassamento del livello di affidabilità dei pubblici registri immobiliari** (in ragione dell’affidamento alla responsabilità delle parti dell’esecuzione delle relative visure ipo-catastali), con conseguente deficit di attrattività del nostro Paese per gli investitori internazionali.

In tale prospettiva **l’art. 28 potrebbe porsi in contrasto con i principi della direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori** nel mercato interno.

### 3.2. Gli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame

**Gli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame apportano modifiche in materia di diritto societario.** La prima disposizione, in particolare, consente che l’atto costitutivo



della società a responsabilità limitata semplificata, che attualmente riveste la forma pubblica notarile, possa essere stipulato a mezzo scrittura privata non autenticata. L'art. 30, invece, prevede per talune categorie di atti societari, fra i quali gli atti di cessione di quote societarie, la possibilità di utilizzare l'atto sottoscritto digitalmente ad opera delle parti ovvero avvalendosi dell'ausilio di intermediari che possono essere oltreché professionisti, agenzie d'affari, associazioni datoriali o sindacali.

**Entrambe le disposizioni mostrano profili di criticità rispetto al vigente ordinamento.**

**L'art. 29, infatti, in primo luogo si rivela non conforme alla direttiva 2009/101/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009**, intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società a mente dell'art. 48, secondo comma, del trattato per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi.

In particolare, **l'art. 1 della direttiva (Ambito di applicazione) stabilisce espressamente che le misure di coordinamento da essa previste si applicano alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative, per l'Italia, alle società per azioni, alle società in accomandita per azioni e alle società a responsabilità limitata.**

Inoltre, l'art. 11, inserito in apertura del Capo 4 (Nullità della società), sancisce che: "In tutti gli Stati membri la cui legislazione non preveda, all'atto della costituzione, un controllo preventivo, amministrativo o giudiziario, **l'atto costitutivo e lo statuto della società e le loro modifiche devono rivestire la forma di atto pubblico**". Nel successivo art. 12 è precisato che deve essere dichiarata in giudizio la nullità delle società nell'ipotesi di: "i) mancanza dell'atto costitutivo oppure di inosservanza delle formalità relative al controllo preventivo o della forma dell'atto pubblico; ii) carattere illecito o contrario all'ordine pubblico dell'oggetto della società".

Al fine di soddisfare l'esigenza di sicurezza dei traffici giuridici, dunque, **la direttiva richiede un preventivo controllo di legalità, amministrativo o giudiziario, svolto da soggetto titolare di una funzione pubblicistica.**

Così come precisato nel considerando 2 della direttiva, il coordinamento delle disposizioni nazionali concernenti la pubblicità, la validità degli obblighi e la nullità delle società per azioni ed a responsabilità limitata "riveste un'importanza particolare, soprattutto in ordine alla tutela degli interessi dei terzi". Nel considerando 3, inoltre, si precisa che "La pubblicità dovrebbe consentire ai terzi di conoscere gli atti essenziali

della società, certe indicazioni che la concernono, in particolare le generalità delle persone che hanno il potere di obbligarla”.

Rispondendo alle fondamentali esigenze testé ricordate, gli artt. 11 e 12 della direttiva 2009/101/CE dettano due precetti fondamentali: a) **l’atto pubblico è obbligatorio per la costituzione di tutte le società di capitali, fatta salva l’ipotesi in cui l’ordinamento nazionale preveda controlli preventivi, amministrativi o giudiziari, di natura sostanziale sulla documentazione che la società presenta**, e quindi sull’effettiva esistenza delle condizioni che permettono la regolare costituzione della stessa società; b) **l’assenza dell’atto pubblico oppure dei necessari controlli preventivi, amministrativi o giudiziari nonché l’illiceità e/o la contrarietà all’ordine pubblico dell’oggetto della società determinano la nullità della società** (si veda, nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla identica previsione contenuta nella previgente direttiva 68/151/Cee, sent. 13 novembre 1990, causa C-106/89, Marleasing e 20 settembre 1988, causa C-136/87, Ubbrik Isolatie B.V.).

Nel nostro ordinamento, con la legge 24 novembre del 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme per la semplificazione di procedimenti amministrativi), è **stato soppresso il giudizio di omologazione dell’atto costitutivo delle società da parte del Tribunale (controllo preventivo giudiziario), sostituito dal controllo, egualmente preventivo, di legalità del notaio, quale pubblico ufficiale (art. 2330 c.c.)**. Pertanto, così come espressamente previsto per le modifiche dello statuto (art. 2436 co. 1, c.c.: “il notaio..., verificato l’adempimento delle condizioni stabilite dalla legge, ne richiede l’iscrizione”), anche in sede di costituzione sul notaio grava l’obbligo di verificare l’adempimento delle condizioni previste dalla legge; obbligo che, in passato, era espletato nell’ambito del giudizio di omologazione. Ed infatti le disposizioni del codice civile relative alla costituzione delle società per azioni (art. 2454) e delle società a responsabilità limitata (art. 2463 co. 2) prevedono tutte che l’atto costitutivo sia redatto per atto pubblico, conformemente a quanto prescritto dalla direttiva 2009/101/CE.

Inoltre, l’art. 138 bis della legge notarile, introdotto dall’art. 32 della legge del 24 novembre 2000, n. 340, Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999, dispone che l’iscrizione presso il Registro delle imprese di un atto costitutivo di società di capitali, quando risultino manifestamente inesistenti le condizioni richieste dalla legge, espone il notaio, oltre che alle sanzioni previste dalla violazione dell’art. 28 della legge notarile, ad una sanzione pecuniaria.

Il compito di verificare **la regolarità sostanziale della documentazione dell'atto costitutivo di una società** (nel quale almeno si deve indicare che il capitale sociale sia stato interamente sottoscritto, siano state rispettate le regole relative ai conferimenti, e sussistano le eventuali autorizzazioni richieste da leggi speciali) **nel nostro ordinamento è pertanto svolto dal notaio**, che è altresì responsabile della regolarità sostanziale dell'iscrizione al Registro delle imprese<sup>10</sup>, **il Conservatore del Registro limitandosi, invece, alla mera verifica estrinseca e materiale dell'esistenza di un atto notarile ed al riscontro della regolarità formale della documentazione** (l'art. 2330 c.c., co. 3, dispone infatti, che “L'Ufficio delle imprese, verificata la regolarità formale della documentazione, iscrive la società nel registro”).

In altri termini, la società si costituisce solo con l'iscrizione (costitutiva) nel registro delle imprese; tuttavia il registro delle imprese esercita un controllo di natura formale sulla documentazione che è stata presentata dal notaio e, fatta questa verifica, procede all'iscrizione della società.

**Non è previsto, quindi, un controllo di natura sostanziale e di merito da parte del registro sulla documentazione che il notaio presenta;** con il superamento del giudizio di omologazione della società da parte del Tribunale, la verifica della regolarità sostanziale è oggi effettuata proprio dal notaio, che diviene anche responsabile della regolarità sostanziale dell'iscrizione.

Nel prevedere il controllo amministrativo, come alternativa all'atto pubblico e al controllo del giudice, la Prima Direttiva ha avuto riferimento a un sistema di riconoscimento che storicamente si caratterizza per una più o meno marcata discrezionalità dell'amministrazione (e che nel nostro ordinamento si sostanzia, ad esempio nel provvedimento per l'acquisto della personalità giuridica da parte degli enti del libro I del codice civile e che comunque si basa su un atto pubblico).

Vero è che in alcuni Paesi si è poi provveduto a dare attuazione alla Prima Direttiva ricorrendo a un controllo non notarile, né giurisdizionale, controllo che, tuttavia, sebbene affidato a organi dell'amministrazione, ha sostanzialmente riprodotto quello giudiziale, connotandosi, quindi, per gli stessi pregi e difetti, e necessitando della creazione e soprattutto formazione di un'apposita e specifica categoria di soggetti a ciò deputati (è il caso dei Greffiers des Tribunaux de Commerce in Francia).

---

<sup>10</sup> V. G.F. CAMPOBASSO, *Diritto Commerciale 2. Diritto delle società*, Torino, 2014, p. 161 ss.

L'attuale impianto normativo italiano, a seguito della legge 340/2000, della riforma del diritto societario e del DL 91 del 2014 convertito con legge 116 del 2014, prevede che il controllo sulla iscrivibilità – che si sostanzia nel controllo di legalità formale e sostanziale nonché di conformità al tipo – per gli atti costitutivi e modificativi di società di capitali spetti al notaio (con ricorso eventuale al giudice in caso di rifiuto di procedere all'iscrizione per le sole delibere modificative).

In sede di attuazione della pubblicità spetta all'ufficio del registro delle imprese un controllo di tipo meramente formale, come si vedrà.

Per le società e gli enti diversi dalle società azionarie, nel caso in cui l'iscrizione sia richiesta sulla base di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata il comma 7 *bis* dell'art. 20 del d.l. 91/2014, impone all'ufficio del registro di procedere all'iscrizione immediata dell'atto.

La norma, avente lo scopo “di facilitare e di accelerare ulteriormente le procedure finalizzate all'avvio delle attività economiche nonché le procedure di iscrizione nel registro delle imprese, rafforzando il grado di conoscibilità delle vicende relative all'attività dell'impresa”, dispone, infatti, che l'accertamento delle condizioni richieste dalla legge per l'iscrizione rientra nella esclusiva responsabilità del pubblico ufficiale che ha ricevuto o autenticato l'atto. Per le società azionarie il sistema è quello della legge 340 del 2000 ribadito dalla riforma del diritto societario.

In ogni caso resta attribuito all'ufficio del registro delle imprese un controllo meramente formale che si sostanzia nella verifica del rispetto della competenza territoriale e della competenza del soggetto che richiede l'iscrizione, dell'assolvimento dei tributi dovuti, nella sussistenza per le prime iscrizioni della PEC.

La salvezza operata dal DL 91 del 2014 per la potestà del Conservatore di procedere alla cancellazione d'ufficio ex art. 2191 c.c., deve intendersi come un mero tuziorismo (se non fosse stata espressamente prevista dalla novella comunque sarebbe rimasta ferma in base alla normativa codicistica) e deve intendersi limitata ai casi in cui la cancellazione d'ufficio è generalmente ammessa (mai dunque quando l'iscrizione ha carattere costitutivo).

Il sistema, quindi, si basa su canoni di estrema efficienza e garanzia e si caratterizza per un contenzioso pressoché nullo.

Ove si volesse rinunciare a questo sistema, estendendo in ipotesi il controllo del registro delle imprese alla legittimità sostanziale di un atto che, a questo punto, sarebbe privo della forma autentica, il sindacato dell'Ufficio, esteso a tutti gli accertamenti

astrattamente contemplati dall'art. 11, comma 6, DPR 581/1995, non potrebbe che riguardare il solo aspetto documentale, non investendo, invece, altri elementi – quali ad esempio la verifica dell'identità, la capacità delle parti, la legittimazione formale e sostanziale, la documentazione di dichiarazioni rese dalle parti, regime patrimoniale della famiglia, verifica della condizione di reciprocità per gli stranieri, accertamento dell'avvenuto versamento dei conferimenti in denaro oggi non più soggetto, per i tipi non azionari, al sistema del deposito presso una banca, ecc. – con rischi, anche per questo profilo, per l'ordine pubblico e la legalità, e con conseguente incertezza nei traffici giuridici dovuta all'aumento del contenzioso e difficile coordinamento con la previsione dell'art. 2332 (nullità).

Viceversa, il controllo affidato al notaio presenta un evidente vantaggio per le imprese societarie, non solo perché si sono notevolmente ridotti i tempi per l'iscrizione nel registro delle imprese, ma soprattutto perché si eliminano gli eventuali profili di invalidità sin dall'origine, con risparmio, quindi, di spese e di contenzioso.

A differenza di quanto avveniva con il controllo giudiziario e avverrebbe con quello amministrativo, la valutazione della legalità dell'atto si colloca, infatti, nel momento della nascita dell'impresa o della modifica delle sue regole, con la possibilità, in tale sede, di un dialogo fra notaio e soci che consenta l'eliminazione di eventuali profili di invalidità sin dall'origine; mentre il giudizio omologatorio del tribunale o un controllo di tipo amministrativo potrebbero avvenire in un momento successivo alla costituzione della società o alla decisione di modifica, con il rischio di vanificare gli effetti di quanto già compiuto e, soprattutto, con l'impossibilità di verificare quegli aspetti della vicenda costitutiva e modificativa che esulano dal contenuto documentale dell'atto da iscriversi.

Del resto, ad ulteriore conferma di quanto precede, **può citarsi il disposto dell'art. 20, comma 7 bis del decreto 91/2014, convertito con modifiche dalla legge 116/2014, in vigore dal primo settembre 2014, finalizzato a facilitare le procedure per l'avvio delle attività economiche e per l'iscrizione nel registro imprese**, che impone al Registro delle imprese (che in precedenza aveva cinque giorni dall'arrivo della pratica per effettuare l'iscrizione) **di accelerare gli adempimenti della pubblicità legale della società.**

Dispone la previsione anzidetta che “al fine di facilitare e di accelerare ulteriormente le procedure finalizzate all'avvio delle attività economiche nonché le procedure di iscrizione nel registro delle imprese, rafforzando il grado di conoscibilità delle vicende relative all'attività dell'impresa, **quando l'iscrizione è richiesta sulla base**

**di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata**, a decorrere dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, **il conservatore del registro procede all'iscrizione immediata dell'atto**. L'accertamento delle condizioni richieste dalla legge per l'iscrizione rientra nella esclusiva responsabilità del pubblico ufficiale che ha ricevuto o autenticato l'atto. Resta ferma la cancellazione d'ufficio ai sensi dell'art. 2191 del codice civile. La disposizione del presente comma non si applica alle società per azioni”.

Anche nella materia societaria, dunque, **l'atto notarile garantisce la certezza e la sicurezza giuridica in ordine ai “requisiti legalmente esigibili per l'adozione dell'atto stesso”, in conformità al disposto ed alla ratio dell'art. 11 della direttiva 2009/101/CE**. Disposto che, al contrario, risulterebbe violato da una norma, quale l'art. 29 del disegno di legge in esame, che contemplasse la possibilità della costituzione di s.r.l. semplificata per scrittura privata non autenticata.

**Indicazioni di segno contrario rispetto alle suesposte prospettazioni non sembrano potersi trarre dal ricorso alla tecnica del modello standard di atto costitutivo e di statuto della s.r.l. semplificata.**

Anzitutto, e il rilievo è assorbente, in base al vigente art. 2463 bis c.c. l'atto costitutivo delle s.r.l. semplificate deve essere redatto per atto pubblico, pur se in conformità al modello standard tipizzato con decreto del Ministro della Giustizia: il disposto dell'art. 11 della direttiva n. 2009/101/CE è, dunque, rispettato (al contrario di quanto accadrebbe con l'entrata in vigore dell'art. 29 nella parte in cui introduce la possibilità di atti costitutivi redatti per scrittura privata non autenticata).

A ciò si aggiunga che, comunque, **la standardizzazione del modello non arriva ad esempio a tipizzare l'oggetto sociale**, per il quale tale modello prevede ovviamente una casella vuota, da riempire con le scelte sul settore di svolgimento dell'iniziativa societaria.

Ma l'identificazione e la descrizione dell'attività da esercitare, con tutto ciò che comporta in termini di estensione, determinatezza, legalità, riserve, esclusività, specialità e tutti i ben noti altri profili che rispetto a certi ambiti imprenditoriali lo delimitano in modo vincolante per legge nell'interesse soprattutto della trasparenza, della riconoscibilità e della non confondibilità a tutela dell'ordine pubblico economico e del mercato, e dei diritti degli *stake holders*, sono di delicatezza e indefinitezza tali, da pretendere con forza che rispetto ad essi venga esercitato un controllo di legalità e di merito nonostante la standardizzazione.

Tanto più se si riflette che, come detto, l'art. 11 della direttiva 2009/101/CE, pone l'obbligo del controllo sostanziale nel capo 4 dedicato alle nullità, e al comma 2, tipizzando le patologie che generano nullità e dispone alla lett. b) che una di esse sia costituita proprio dal "carattere illecito o contrario all'ordine pubblico dell'oggetto della società". Massima gravità, quindi, collegata ai contenuti possibili dell'oggetto sociale, e conseguenziale permanenza dell'esigenza del controllo di merito, non surrogabile con una presunzione che troverebbe sul punto solo uno spazio bianco e giuridicamente vuoto.

Sotto altro profilo, può rilevarsi che, nel sistema delineato dall'art. 29 del disegno di legge in esame (che prevede che la scrittura privata venga trasmessa al registro imprese, con comunicazione da parte degli stessi amministratori della società), non è assicurata alcuna certezza né sull'effettiva identità di coloro che sottoscrivono la scrittura, né di colui che procede alla trasmissione dei dati, né sulla acquisizione e conservazione dei dati essenziali ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

**Nel sistema come sopra configurato dagli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame, infatti, non vi è alcun soggetto che si trova nella posizione di destinatario degli obblighi derivanti dalla direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo del riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (recepita con D.Lgs. n. 231/07), nonché dalle raccomandazioni GAFI.** Ne deriva, con tutta evidenza, una sostanziale vanificazione dell'effetto utile (su cui, da ultimo, Cass. n. 10124/15) della anzidetta normativa europea, le cui finalità di ordine pubblico verrebbero frustrate da una disciplina nazionale che ne consentisse, in buona sostanza, l'aggiramento. E tanto basta a mettere in dubbio la legittimità - proprio in rapporto al diritto dell'Unione europea - delle modifiche previste dall'art. 29.

**Considerazioni analoghe a quelle testé svolte possono essere formulate con riferimento alle previsioni dell'art. 30 del disegno di legge in esame, in partibus quibus.** In ragione della mancanza di controlli sull'identità e sulla capacità giuridica e di agire delle parti, nonché sulla legittimità degli atti in settori come quello delle società di persone e del trasferimento delle partecipazioni societarie sussistono gli stessi identici profili di criticità, sul piano dell'ordine pubblico, già illustrati con riferimento alla necessità dell'atto pubblico per la costituzione delle società a responsabilità limitata.

## 4. Le criticità sistematiche dell'art. 28 del disegno di legge in esame

L'art. 28 del disegno di legge in esame presenta sotto molteplici aspetti, delle criticità insuperabili rispetto al vigente sistema dei trasferimenti immobiliari.

### 4.1. a). con riferimento alla conservazione degli originali degli atti autenticati

La disciplina in questione nulla dispone in ordine alla conservazione degli atti autenticati dagli avvocati.

La normativa vigente stabilisce che le scritture private autenticate, soggette a pubblicità immobiliare o commerciale, devono essere conservate dal notaio nella sua raccolta e non possono essere consegnate in originale alle parti. **Questo sistema garantisce l'interesse pubblico alla conservazione dell'originale**, la sua facile reperibilità anche per il rilascio delle copie (anche esecutive) e, soprattutto, la sua sottoposizione al controllo in sede di ispezione.

In linea più generale, in base alla disciplina vigente, il notaio è tenuto alla conservazione degli atti, secondo modalità che ne assicurano la regolare tenuta e ne impediscono falsificazioni e manomissioni. L'obbligatorietà di assistenza alla sede notarile, con le regole fissate di apertura e chiusura dello studio, garantisce ai cittadini la certezza di accedere ai locali dove sono conservati gli atti al fine di ottenere copie degli stessi e di visionare gli originali. Successivamente al trasferimento in altro distretto o alla cessazione dell'attività del notaio, tutti gli atti sono conservati dagli archivi notarili distrettuali, che ne garantiscono la continua reperibilità.

Ne deriva che chiunque debba richiedere la copia di un atto stipulato da un notaio deceduto, cessato definitivamente dall'esercizio o trasferitosi in una sede di altro distretto notarile, può recarsi presso l'archivio nel quale sono stati depositati gli atti rogati dal notaio.

**L'eventuale ampliamento di questi servizi anche agli atti autenticati dagli avvocati comporterebbe un impegno organizzativo non sostenibile dagli archivi notarili "con l'attuale situazione dell'organico" e richiederebbe un aumento dello stesso in grado di soddisfare le richieste potenzialmente provenienti da circa 230.000 nuovi operatori.**



I costi di questa riorganizzazione andrebbero quantificati con un'adeguata copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81, Cost.

#### 4.2. b). con riferimento ai controlli ispettivi da parte degli archivi notarili

**Altra funzione fondamentale degli archivi notarili, che verrebbe ad essere compromessa dalle disposizioni dell'art. 28 del disegno di legge in esame, è quella del controllo, esercitato per il tramite di questi uffici, dal Governo, in base alla disciplina vigente, sugli atti dei notai e sui repertori dove questi vengono annotati anche ai fini del controllo sulla registrazione e liquidazione delle imposte nei confronti dell'Agenzia delle Entrate.**

Gli atti notarili, sia pubblici che autenticati a raccolta, vengono sottoposti, con cadenza biennale, ad ispezione ordinaria mentre i repertori vengono sistematicamente controllati attraverso le copie che mensilmente i notai depositano in archivio. In casi eccezionali, gli atti vengono sottoposti ad ispezione straordinaria. Gli archivi provvedono a promuovere i procedimenti disciplinari nei confronti dei notai per le infrazioni rilevate nelle proprie attività di controllo e a dichiarare l'estinzione degli illeciti disciplinari delle infrazioni, punibili con la sola sanzione pecuniaria, rilevate nelle ispezioni.

Tutti questi controlli sugli atti formati dai notai garantiscono la qualità degli atti stessi, soddisfacendo così sia l'interesse pubblico sia l'interesse dei cittadini alla corretta circolazione giuridica dei beni.

Né potrebbe sostenersi, per superare tale criticità, l'estensione degli stessi controlli agli avvocati. Qui osterebbe, oltre alle intuibili difficoltà organizzative con i costi correlati, che richiederebbero adeguata copertura finanziaria ai sensi dell'art. 81, Cost., soprattutto l'obiezione che in uno Stato di diritto la professione forense non può essere sottoposta a controlli da parte del Governo.

#### 4.3. c). con riferimento alle entrate tributarie e ai meccanismi di riscossione delle imposte indirette

**Altro effetto che discenderebbe dalla normativa in questione riguarda il versamento delle imposte indirette relative agli atti autenticati dagli avvocati. In base al sistema vigente il notaio è responsabile del pagamento delle imposte per**

**gli atti da lui redatti, ricevuti o autenticati, oltre che solidalmente obbligato “insieme con” le parti contraenti.** Il notaio, in particolare, è sostituto d'imposta ed è responsabile della riscossione e versamento delle imposte indirette, senza aggio per lo Stato, garantendo la liquidazione e riscossione delle stesse per tutti gli atti da lui redatti e/o autenticati (per un ammontare che supera i 6.000.000.000 di euro l'anno, riferiti al 2011).

L'introduzione delle misure contemplate nell'art. 28, invece, **non introduce la responsabilità del pagamento delle imposte nel caso dell'autentica da parte degli avvocati**, dal momento che il comma 3 di questa disposizione si limita a prevedere l'obbligo per l'avvocato di eseguire la registrazione senza attribuire allo stesso una responsabilità solidale per il pagamento, con la ipotizzabile conseguenza che, in caso di mancato versamento della necessaria provvista a cura delle parti, l'atto, una volta autenticato, non verrebbe registrato, non essendo l'avvocato autenticante tenuto, comunque, al pagamento.

Anche sotto tale profilo occorrerebbe, poi, valutare, in termini di impatto sull'organizzazione degli uffici pubblici preposti e, quindi, di conseguente copertura finanziaria, l'estensione a 230.000 nuovi operatori non solo di un sistema di riscossione, ma anche, e soprattutto, del sistema di controlli previsto dal vigente testo unico delle imposte di registro, che prevede ispezioni periodiche quadrimestrali e ispezioni straordinarie a carico dei notai in relazione al versamento delle imposte da essi percepito ed un'attività di verifica sull'esattezza dell'ammontare dell'imposta liquidata e versata per ciascun atto.

#### 4.4. d). con riferimento all'applicazione della normativa del “deposito prezzo”

L'art. 28 incide sull'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 62 a 67 dell'art. unico della Legge 27 dicembre 2013 n.147 (Legge di stabilità 2014), volte ad introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del deposito del prezzo presso il notaio rogante nell'attesa della trascrizione dell'atto nei registri immobiliari, come ulteriore meccanismo di garanzia della sicurezza delle operazioni di trasferimento immobiliare, per il quale è di imminente pubblicazione il regolamento attuativo.

Le norme in tema di deposito del prezzo prevedono l'obbligo per il notaio o altro pubblico ufficiale, di depositare tutte le somme ricevute in un apposito conto

dedicato fino al compimento di tutte le verifiche nei registri immobiliari da cui risulti la bontà dell'operazione economica posta in essere.

Le disposizioni in parola sono state approvate proprio al fine di rendere maggiormente sicuro il sistema dei trasferimenti immobiliari e per fornire all'acquirente una tutela aggiuntiva, soprattutto a fronte dei rischi del sopravvenire di formalità pregiudizievoli nell'arco temporale che va dalla stipula dell'atto traslativo (o del contratto preliminare) alla relativa trascrizione nei registri immobiliari.

Ne consegue che l'introduzione nel nostro ordinamento della previsione che affida l'autentica dell'atto ad un soggetto che non sarebbe destinatario degli obblighi in questione, e come tale non dotato di un sistema idoneo ad attuarli in condizione di sicurezza, vanificherebbe il disposto di cui ai commi 62 e seguenti della legge di stabilità n. 147 del 2013, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

A ciò deve aggiungersi un ulteriore profilo rappresentato dalla perdita degli interessi destinati allo Stato per finanziare le PMI (stimabili complessivamente, tra abitativo e non abitativo in 300/350 milioni annui), in dipendenza della mancata attuazione della normativa sul deposito del prezzo (legge n.147/2013) che ha come valore di riferimento l'importo di oltre 100/110 miliardi di euro l'anno.

#### 4.5. e). con riferimento al sistema dei registri immobiliari

La nuova disciplina, che si mira ad introdurre, **incide, inoltre, sulla certezza ed affidabilità dei pubblici registri immobiliari**, le cui trascrizioni ed iscrizioni sono elevate a strumenti di protezione degli interessi coinvolti nelle negoziazioni. In particolare, per realizzare dette finalità è necessario che il dato immesso nei pubblici registri sia un dato certo, controllato, sia sul piano della sua legittimità, sia sul piano soggettivo della legittimazione, sia su quello dell'identificazione delle parti che pongono in essere l'atto soggetto a pubblicità, perché a nulla servirebbe un riscontro sui dati risultanti dai pubblici registri ove questi non avessero alcuna garanzia di veridicità ed attendibilità.

Il sistema notarile rispetta percorsi rigidi per l'accertamento di tali dati. Nulla dispone in merito l'art. 28 del disegno di legge in esame.

**L'immissione nei registri immobiliari di atti sui quali non è stato svolto un identico preventivo controllo di legalità rende invece il dato incerto ed inaffidabile.** Le stesse visure ipotecarie e catastali che il disegno di legge concorrenza

pone a carico delle parti non assicurano l'esecuzione delle ispezioni nei registri immobiliari in termini di accertamenti ventennali, che costituisce una regola assoluta per il notaio e la cui inosservanza comporta una responsabilità civile e diretta dello stesso.

**Le previsioni di cui all'art. 28 del disegno di legge concorrenza rischiano di incidere sull'attuale sistema considerato efficiente, ed anzi, ritenuto all'avanguardia a livello mondiale, come testimonia la classifica condotta dalla Banca Mondiale** che ha esaminato 189 diversi sistemi economici (rapporto *doing business* 2015), collocando l'Italia alla posizione 41°, superiore a Gran Bretagna (68), Germania (89) e Francia (126).

Da tale classifica mondiale risulta che il trasferimento della proprietà immobiliare in Italia, oltre a essere sicuro, è meno costoso rispetto a quanto si registra nella gran parte dei Paesi analizzati, anche in considerazione del minor numero di procedure e dei tempi più rapidi per porre in essere i relativi adempimenti.

Si rileva, inoltre, che la norma dell'art. 28 potrebbe richiedere a regime, per un trasferimento immobiliare, l'intervento di due avvocati, uno per ciascuna delle parti dell'atto di trasferimento, così come avviene nei sistemi di *common law*, proprio in considerazione della necessità di tutela degli interessi di ciascuna di esse.

**Altro profilo da tenere in considerazione riguarda l'impatto delle disposizioni dell'art. 28, che andrebbe a sostituire il controllo dei dati immessi dai notai nei registri immobiliari, sul rischio di frodi.**

Incontrastabili dati pubblici ed ufficiali (provenienti dalle competenti autorità straniere), rintracciabili e disponibili in Internet, dimostrano che nei paesi di *Common Law* (diritto anglo-americano), laddove non esiste il sistema del notaio dei registri pubblici garantiti dallo Stato, (imperniato sull'*outsourcing* della funzione di controllo e garanzia delegata ai notai) si verificano da anni numerose e dannosissime frodi immobiliari.

**Nel sistema americano, secondo l'FBI, ammontano a oltre 3 mila miliardi di dollari le perdite causate nel 2011 dalle frodi in questo settore** (da audizione al Senato USA le frodi identitarie e ipotecarie sono state tra il 7%-12% del totale ammontare dei mutui concessi), a danno di quasi 4 milioni di cittadini americani.

Il governo britannico, in circa 5 anni, ha pagato 42 milioni di sterline di risarcimenti per frodi immobiliari. Il *Land Registry* inglese, a febbraio di quest'anno, nell'ennesimo annuncio diretto ad informare e mettere in guardia dalle frodi

immobiliari a carico anche delle società, ha indicato i danni annui in 70 miliardi di sterline.

Danni da frodi immobiliari ed ipotecarie si registrano in Canada e Australia, mentre gli Stati Uniti d'America non hanno bisogno di citazioni, essendo noti i danni generati da mutui *subprime* e ipoteche fraudolente da espropriazioni illecite (il c.d. *foreclosure gate*).

Ciò avviene indipendentemente dal fatto che vi siano, in tali paesi, ottimi e competenti avvocati che seguono il settore. È il sistema radicalmente diverso (senza controlli preventivi garantiti e sanzionati) a determinare le esternalità negative che sono poi ampliate dall'utilizzo dei sistemi informatici.

#### 4.6. f). con riferimento al contenzioso

**Altro rischio connesso all'entrata in vigore del sistema di cui all'art. 28, quale conseguenza della criticità finora rappresentata, è rappresentato dal possibile aumento del contenzioso nella materia immobiliare.**

L'introduzione nel nostro ordinamento di un sistema analogo a quello americano, basato sulla mera autentica dell'atto immobiliare con l'obbligo di assicurare il risarcimento di eventuali danni derivanti dalla rivendica del diritto acquistato da parte di terzi, non può non suscitare la preoccupazione che ciò comporti un aumento del contenzioso nel settore immobiliare che nel paese preso a riferimento per introdurre la nuova normativa è di gran lunga superiore.

E ciò a tacere dell'aumento dei costi derivanti dalla sommatoria della parcella del professionista autenticante e degli oneri assicurativi. Anche sotto questo aspetto il confronto con gli Stati Uniti è assolutamente perdente per il sistema giuridico di quest'ultimo paese.

Dunque, l'intervento normativo in esame potrebbe incidere sull'andamento del contenzioso **che in ambito immobiliare si attesta in Italia attualmente allo 0,03% circa ed è, quindi, praticamente quasi inesistente.**

**Si ricorda, inoltre, che il notariato ha istituito, come unico ordinamento professionale in Italia, oltre la polizza assicurativa obbligatoria, un fondo di garanzia, attualmente di importo pari circa a 20 milioni di euro, alimentato annualmente da tutti i notai, per far fronte a fattispecie penali ad essi ascrivibili, che**

diversamente non troverebbero copertura nelle forme assicurative ordinarie, e ciò al fine di ristorare qualsiasi danno al cittadino.

#### 4.7. g). con riferimento ai principi in materia di forma degli atti di donazione

Un ulteriore profilo da considerare riguarda l'incidenza delle previsioni di cui all'art. 28 del disegno di legge in tema di concorrenza sul codice civile, ed in particolare sull'art. 782 che prescrive che l'atto di donazione deve essere stipulato in forma pubblica.

**La scelta operata con l'art. 28 del disegno di legge, volta a prevedere per gli atti ivi descritti la forma della scrittura privata autenticata dall'avvocato, altera il sistema ordinamentale in materia di atti di liberalità.** Anche qui, l'acritica importazione del modello statunitense crea gravi criticità.

Il legislatore, in base alla disciplina vigente, ha infatti imposto che il contratto di donazione sia sottoposto a rigorosi requisiti formali tutti ispirati dall'intento di indurre ad una maggiore riflessione e ponderatezza il donante, con finalità di tutela della libera formazione della volontà, considerata appunto la depauperazione che l'atto donativo esercita sul suo patrimonio. Per questo motivo, oltre a prevedere la forma dell'atto pubblico, il legislatore ha stabilito con l'art. 48 della legge notarile la necessaria presenza di due testimoni al momento della redazione dell'atto.

**Trattandosi di un atto che è in grado di produrre nella sfera giuridica del donante un depauperamento, esso deve essere sottoposto a rigidi controlli, soprattutto in relazione ai requisiti della piena capacità e libera determinazione,** che rendono indispensabile l'utilizzo dello strumento dell'atto pubblico con la necessaria assistenza dei testimoni. Non si pone, dunque, un problema di professionalità del soggetto autenticante, ma di inadeguatezza dello strumento dell'autentica rispetto agli interessi in gioco.

**L'art. 28 del disegno di legge, infatti, contrasta con la logica imprescindibilmente sottesa all'art. 782 codice civile,** secondo il quale l'atto di donazione deve essere stipulato per atto pubblico (art. 2699 c.c.) sotto pena di nullità (con riferimento sia alla proposta del donante che all'accettazione del donatario) e con l'art. 48 legge notarile che per gli atti pubblici di donazione richiede la necessaria presenza di due testimoni, sotto il profilo della necessità di accettare la libera e consapevole volizione della parte donante.

**La forma pubblica *ad substantiam* della donazione, analogamente a quanto previsto in altri paesi europei (ad esempio, Francia, Belgio, Lussemburgo) nasce - in linea con il profilo storico dell'istituto – per tutelare il donante. La ritualità dell'atto pubblico e la connessa solennità dei testimoni garantiscono l'accertamento dell'effettiva sussistenza di un'attenta riflessione e ponderazione da parte del soggetto disponente in ordine alle conseguenze della liberalità, evitando così l'eventuale pregiudizio economico derivante da un incontrollato impulso di generosità.**

A ben vedere quindi la forma solenne della donazione è coesistente alla struttura dell'attribuzione gratuita, che non potrebbe basarsi solo sul consenso del soggetto che si spoglia dei beni. La mancanza di una causa sufficiente a sostenere il trasferimento patrimoniale, vale a dire una controprestazione in denaro, rende indispensabile la forma dell'atto pubblico a garanzia di una valorizzazione effettivamente libera e consapevole.

E ciò anche riguardo alla parte donataria che sebbene arricchita dall'attribuzione, viene resa consapevole dal notaio rogante del sorgere a suo carico dell'obbligo alimentare (art. 437 c.c.).

**L'intervento del notaio rogante, quindi, assicura che la volontà che sostiene tanto l'attribuzione liberale quanto l'accettazione di questa**, si sia formata in modo libero, scevra da vizi e da forme di captazione e soprattutto consente di imprimere all'atto quella "certezza" e "sicurezza" della sua esistenza, che è indispensabile per verificare capacità e legittimazione del donante al tempo della donazione (cfr. artt. 774 e 775 c.c.) e per tutelare i terzi interessati all'atto, quali i familiari e i legittimari del donante, i suoi creditori e, più in generale, i terzi in senso ampio, essendo in grado di assicurare a tutti tali soggetti notevoli vantaggi probatori.

Ciò che non potrebbe avvenire per la scrittura privata di donazione autenticata dall'avvocato, che non è soggetto ad alcun obbligo di conservazione del documento autenticato, in particolare non trovando applicazione, l'art. 72 della legge notarile.

Va poi notato che la presenza dei testimoni nell'atto di donazione (come negli altri atti in cui la presenza dei testimoni è irrinunciabile: es. testamento e convenzioni matrimoniali) testimonia il particolare spessore sociale del negozio posto in essere.

Come non ricordare, infine, che sul piano delle conseguenze giuridiche dell'atto di donazione, l'incidenza nel sistema delle transazioni immobiliari degli effetti del trasferimento a titolo gratuito è lo stesso del trasferimento a titolo oneroso

(compravendita)? Con la particolarità, tuttavia, che non essendo il donante tenuto a garantire il donatario dell'evizione subita relativamente all'oggetto della donazione (salvi i casi espressamente previsti dall'art. 797 c.c.), potrebbero aumentare sensibilmente i rischi che nei registri immobiliari vengano trascritte donazioni nelle quali non sia stato diligentemente accertato dalla parte donante la titolarità del bene o, addirittura, dichiarato in atto che il bene donato sia stato usucapito.

In conclusione, **la scelta operata con l'art. 28 del disegno di legge in esame, lungi dal determinare un'abrogazione tacita degli artt. 782 c.c. e 48 della legge notarile - che sono norme eccezionali poiché derogano al principio di libertà delle forme - incrementa ulteriormente la portata dirompente nel sistema delle negoziazioni immobiliari prodotta dalla nuova norma.**



## 5. Le criticità sistematiche degli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame

Le disposizioni di cui agli artt. 29 e 30 recano modifiche di diritto societario. La prima norma, in particolare, consente che l'atto costitutivo della società a responsabilità limitata semplificata, che attualmente riveste la forma pubblica notarile, possa essere stipulato a mezzo di scrittura privata semplice. L'art. 30, invece, prevede per talune categorie di atti societari, fra i quali gli atti di cessione di quote, la possibilità di utilizzare l'atto sottoscritto digitalmente ad opera delle parti, ovvero avvalendosi dell'ausilio di intermediari che possono essere oltreché professionisti, agenzie d'affari, associazioni datoriali o sindacali.

**Entrambe le norme, laddove venissero tradotte in legge, comprometterebbero gravemente il sistema vigente che attribuisce al notaio il compito di procedere a tutte le verifiche prescritte dalla legge al fine di evitare che lo strumento societario venga impiegato, come avviene frequentemente in altri paesi, per il perseguimento di finalità illecite, di evasione e riciclaggio.**

Di seguito si evidenziano in sintesi le principali criticità delle misure proposte nel disegno di legge in tema di concorrenza.

### 5.1. L'impatto negativo sulla certezza degli atti destinati a pubblicità legale

**La certezza degli atti giuridici delle imprese destinati a pubblicità legale ha in primo luogo rilevanza fondamentale non solo, come si è visto, nel diritto costituzionale italiano, ma anche nella normativa europea, che considera la "certezza giuridica" come un valore cardine e assegna ai notai il ruolo di custode di tale certezza** in materia contrattuale, già a partire dalla nota sentenza Unibank della Corte di Giustizia Europea del 1999. La funzione del notaio, infatti, ha rilevanza costituzionale, anzitutto sul piano del diritto alla sicurezza delle persone, che comprende anche la sicurezza dei patrimoni e dei diritti acquisiti ("sicurezza giuridica"). Inoltre essa **concorre al corretto svolgimento delle funzioni pubbliche fondamentali di garanzia della legalità e della certezza del diritto (art. 24 Cost.), oltre che di tutela della libertà d'impresa (art. 41 Cost.).**

Si richiamano in merito le considerazioni più ampiamente svolte nei capitoli 1 e 2.

## 5.2. I profili di incompatibilità con il diritto comunitario

Con riferimento all'art. 29 si sottolinea, inoltre, come si è già osservato più ampiamente nel capitolo 3, che la novità normativa che si intende introdurre è **suscettibile di confliggere con direttive comunitarie, in quanto elimina per la società a responsabilità limitata semplificata sia la forma pubblica notarile, la quale assicura il controllo di legalità sul contenuto dell'atto. Il rinvio al controllo dell'ufficiale del registro delle imprese non può essere ritenuto idoneo a soddisfare il requisito comunitario del controllo amministrativo o giudiziario, quali alternative della forma pubblica notarile**, in quanto solo quest'ultima garantisce l'accertamento dell'identità personale delle parti (art. 49 della legge 89/1913), con efficacia probatoria piena fino a querela di falso (artt. 2700 e 2703 c.c.), la verifica della volontà e della capacità di agire delle parti stesse (art. 47 della medesima legge n. 89/1913), anche ai fini dell'accertamento della condizione di reciprocità in caso di società costituite da stranieri, nonché l'accertamento della legittimazione dei poteri di rappresentanza (art. 54 del R.D. n. 1326/1914).

**Si evidenzia, inoltre, che il ruolo del conservatore, il quale non compie alcun accertamento sulle qualità soggettive dei soci costituenti, non garantisce un controllo sulla legalità sostanziale delle attività che concretamente costituiranno l'oggetto della società**, compito quest'ultimo assolto prima dal tribunale sulla base del "giudizio omologatorio" e poi dal notaio sulla base di una funzione di analogo contenuto.

## 5.3. L'incompatibilità con la posizione assunta dalle organizzazioni internazionali sul possibile abuso dello strumento societario per finalità di evasione e di riciclaggio

**Le principali organizzazioni internazionali (OCSE, GAFI, World Bank, UN) evidenziano quali principali fattori di alto rischio per il possibile abuso dello strumento societario (riciclaggio, corruzione, evasione fiscale, ecc.): la mancanza di controllo giuridico e dell'accertamento dell'identità dei soci anche con specifico riferimento a società sottocapitalizzate o con procedimento di costituzione "deformalizzato".**

Sottraendo tali atti al notaio, l'indefettibile controllo di legalità sugli atti costitutivi non potrebbe che essere devoluto ai conservatori del registro delle imprese: tale controllo, tuttavia, non potrebbe esplicitarsi con le medesime garanzie che offre oggi quello notarile, soggetto alla vigilanza del Ministero della Giustizia attraverso le ispezioni biennali sui singoli atti.

#### 5.4. L'impatto sui controlli in tema di antiriciclaggio

Nel sistema descritto dall'art. 29 che prevede che la scrittura privata venga trasmessa al registro imprese, con comunicazione unica da parte degli stessi amministratori della società, **non è assicurata alcuna certezza né sull'effettiva identità di coloro che sottoscrivono la scrittura, né di colui che procede alla trasmissione dei dati, né inoltre sulla acquisizione e conservazione dei dati essenziali ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.**

**Nel sistema delineato dalla nuova norma, infatti, non vi è alcun soggetto che si trovi nella posizione di destinatario degli obblighi derivanti dalla direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005,** relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e dalle raccomandazioni GAFI.

**Tutto ciò comporta insuperabili criticità sotto il duplice profilo:**

**a) della disparità di trattamento tra fattispecie assolutamente identiche,** essendo tutte le operazioni societarie, a prescindere dal valore, considerate a livello nazionale ed internazionale ad alto rischio, sia ai fini dell'antiriciclaggio che ai fini del finanziamento del terrorismo;

**b) della violazione delle direttive comunitarie in materia di antiriciclaggio,** in quanto è inevitabile, in assenza di adeguata verifica da parte di un professionista a ciò obbligato, che la società semplificata a responsabilità limitata si presti a facili elusioni della normativa antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Terzi estranei verrebbero facilmente ad assumere, senza alcuna possibilità di filtro, il controllo di fatto e la gestione dell'impresa, rivestendo i soci il ruolo di semplici prestanome di soggetti eventualmente dediti anche ad attività illecite, che così potrebbero operare liberamente sul mercato.

Del resto in questa materia sia l'Europa, con la IV direttiva antiriciclaggio (nella forma più rigorosa voluta dalla Presidenza italiana, come annunciato dal MISE), che

prevede la realizzazione di un Registro nazionale dei titolari effettivi (vedi comunicato stampa MISE dicembre 2014), sia le tutte le istituzioni internazionali (OCSE, FAFT/GAFI, World Bank) **richiedono più trasparenza (e quindi più controlli) sulle identità dei veri titolari di società, la cui “opacità” ha consentito e consente che attraverso le stesse vengano posti in essere reati come riciclaggio, evasione fiscale, corruzione e finanziamento al terrorismo.** Ciò in quanto le società maggiormente coinvolte in tali reati, emersi dai più recenti scandali, sono quelle inglesi, americane e dei territori inglesi ed olandesi d’oltremare (British Virgin Islands, Turks and Caicos, Bahamas, Antille Olandesi ecc.).

**Analoghe considerazioni possono esser svolte con riferimento anche alle previsioni dell’art. 30 del disegno di legge concorrenza, laddove la mancanza di adeguata verifica antiriciclaggio e di controlli sull’identità e la capacità giuridica e di agire delle parti, nonché sulla legittimità degli atti in settori come quello delle società di persone e del trasferimento delle partecipazioni societarie presentano gli stessi identici profili di criticità sia sul piano dell’ordine pubblico.**

Appare allora assolutamente evidente che le previsioni in esame contraddicono le finalità di politica legislativa perseguite con la legislazione antiriciclaggio e anticorruzione negli ultimi anni. Nello stesso tempo, nella misura in cui consentono agli operatori di avvalersi per gli atti societari di modelli operativi esenti da adeguata verifica, violano i principi costituzionali sotto i distinti profili della disparità di trattamento e dell’inosservanza delle direttive comunitarie in materia.

## 5.5. L’impatto negativo sui tempi di costituzione e sulla collocazione nella graduatoria *Doing business*

L’attuale sistema di controllo sugli atti societari, basato sul pubblico ufficiale-notaio, **dimostra un notevole grado di efficienza e sicurezza**, avendo consentito, dalla sua adozione, di ridurre i tempi di costituzione della società da tre mesi a un giorno.

**Si considerino, inoltre, gli effetti della nuova norma, di cui all’art. 20, comma 7-bis del d.l. 91/2014, sull’iscrizione immediata dell’atto notarile nel registro delle imprese:** l’attuale sistema di controlli in ambito societario, insieme a questa misura di semplificazione, ha consentito all’Italia di risalire in modo molto significativo nella graduatoria *Doing business*, settore “*starting a business*”.

Se si decidesse di attribuire all'atto costitutivo notarile l'effetto di conferire la personalità giuridica alle startup già prima dell'iscrizione nel registro delle imprese (come già avviene in Lussemburgo), **si stima che l'Italia potrebbe risalire fino al 12° posto nella graduatoria mondiale.**

Al contrario, **laddove venissero recepite in legge le proposte di cui agli artt. 29 e 30 del disegno di legge, demandando il controllo, attualmente svolto dai notai, ai conservatori del registro delle imprese, si tornerebbe inevitabilmente alle lungaggini del passato.** In questo caso inoltre, ove il conservatore rilevasse delle illegittimità, dovrebbe inoltre sospendere il procedimento d'iscrizione, chiedere le modifiche e poi riesaminare l'atto con evidenti allungamenti dei tempi.

**A ciò si aggiunga, inoltre, che la S.R.L.S. è gratuita** (il notaio non può per legge chiedere un compenso) per il cittadino, che paga solo imposte e diritti camerali e che finora ne sono state costituite diverse decine di migliaia (come da dati CCIAA), cosicché con il passaggio alla scrittura privata non vi sarebbe più il risparmio rappresentato dalla gratuità della prestazione notarile. L'utente, al contrario, dovrebbe pagare il compenso al diverso professionista a cui si dovrebbe comunque, di fatto, rivolgere.

## 6. La possibile incidenza delle disposizioni in esame sugli interessi generali inerenti la sicurezza pubblica ed il contrasto alla criminalità

### 6.1. L'incidenza sulle politiche comunitarie. L'European Agenda on Security

**L'European Agenda on Security** (*The European Agenda on Security, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (28.4.2015 COM(2015) 185 final)*) **constata che “Le minacce alla sicurezza stanno diventando sempre più internazionali, più transfrontaliere e più interconnesse.** Queste minacce richiedono una risposta effettiva e coordinata a livello UE. Occorre una rinnovata “Strategia della Sicurezza Interna” nei prossimi cinque anni. Per raggiungere questo obiettivo, l'Agenda europea sulla Sicurezza stabilisce come l'Unione può apportare valore aggiunto a supporto dei Paesi membri per garantire la sicurezza.”

**Fra i cinque principi chiave enunciati nell'Agenda, emerge la necessità di assicurare la migliore applicazione e attuazione degli strumenti legali esistenti nella UE,** per aiutare i Paesi membri a sfruttare in modo pieno questi strumenti ed incrementare la cooperazione operativa transfrontaliera fra autorità competenti. Occorre stringere ancora di più l'approccio inter-agenzie e inter-settoriale e mettere insieme tutte le dimensioni interne ed esterne della sicurezza per creare valore aggiunto di sicurezza dall'incontro fra queste *policies*.

#### L'Agenda Europea

*«deve quindi essere un'agenda condivisa fra Unione e Stati membri. Il risultato sarà un'area UE di sicurezza interna nella quale gli individui sono protetti nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.*

*Il crimine internazionale serio e organizzato sta trovando nuove strade per operare, e nuovi modi per non essere scoperto. Ci sono grandi costi, umani, sociali ed economici causati da crimini come il traffico di esseri umani, di armi, il contrabbando di droga ed i reati finanziari, economici e ambientali.*

*Il cyber-crimine è una minaccia sempre più crescente ai diritti fondamentali dei cittadini così come all'economia e allo sviluppo di un mercato unico digitale di successo; il*

*commercio e le attività bancarie passano on-line, il crimine digitale può diventare un grande potenziale di profitto per la criminalità e una grande perdita potenziale per i cittadini.*

*I cyber-criminali possono operare dall'esterno dell'Unione per danneggiare le infrastrutture critiche e contemporaneamente possono prendere di mira un grande numero di vittime in tutti i Paesi membri, con minimo sforzo e minimo rischio. Similmente, minacce come quelle poste dal cyberterrorismo ma anche dalle varie criminalità potranno aumentare nel corso dei prossimi anni. **I criminali abusano delle “tecniche di anonimizzazione” e dei meccanismi di pagamento anonimi per realizzare commerci illeciti di droga e armi, per transazioni criminali e riciclaggio del denaro.***

*Il terrorismo, il crimine organizzato, il cybercrimine sono le tre priorità fondamentali al centro dell'Agenda europea sulla sicurezza, perchè domandano un'azione immediata. Essi sono chiaramente interconnessi e sono minacce transfrontaliere e le loro sfaccettature multiple e la loro dimensione internazionale dimostra la necessità di una risposta effettiva e coordinata a livello UE .*

*La realizzazione degli strumenti legali comunitari a livello nazionale non è sufficiente. Gli strumenti previsti dal quadro di sicurezza UE riusciranno ad essere pienamente efficaci solo quando le agenzie nazionali di applicazione della legge acquisiranno fiducia negli strumenti esistenti e condivideranno tempestivamente le informazioni. La disponibilità in tempo reale dei dati esistenti fra Stati membri è un'area di elaborazione futura per lo scambio di informazioni, mediante un apparato di strumenti chiari, sicuri e appropriati per dare alle autorità le informazioni di cui hanno bisogno e set di strumenti sicuri e regolati in modo appropriato, capaci di approvvigionare le autorità con le informazioni di cui hanno bisogno, compresa la cooperazione fra reti di unità specializzate.»*

Il virgolettato è un estratto, testuale ma libero, della presentazione dell'Agenda.

Un progetto come quello della “*European Agenda on Security*”, ma vedi pure la proposta di direttiva sugli attacchi ai sistemi informatici (COM(2010)517) e la proposta di direttiva in materia di sicurezza delle reti e dell'informazione COM(2013) 48, delinea la necessità di una evidente azione coordinata fra strutture e agenzie pubbliche nazionali, internazionali e comunitarie, che certamente passa attraverso il rafforzamento delle istituzioni e della forma delle azioni con cui si stipulano accordi, scambi, si costituiscono società, si investono risorse in beni immobili, cioè tutte quelle attività che servono al crimine per organizzare tecniche sempre più sofisticate per occultare qualsiasi traccia delittuosa (*washing cycles*) ed immettersi nei circuiti economico-finanziari legali (*placement*), allo scopo di conseguire l'integrazione nell'economia regolare e far perdere le tracce. Le fasi del finanziamento al terrorismo sono in un certo senso il contrario del percorso, ma hanno la stessa logica e le stesse tecniche.

**Non si possono abbassare le difese proprio quando il potere criminale si proietta a livello internazionale** verso quei Paesi le cui legislazioni sono più permissive e sono meno rigidi i controlli istituzionali, perché la criminalità dei colletti bianchi è ancor più insidiosa e potente oggi: aprire a una forma libera o attenuata, come prospettato dagli artt. 29 e 30 del disegno di legge in esame, **senza più il passaggio obbligatorio sotto un controllo pubblicistico attraverso l'atto notarile**, sarebbe ancor più inaccettabile, se si pensa alle operazioni del crimine che incorporano ricchezze relevantissime e che si renderebbero assai “volatili” e sostanzialmente anonime (così già la rel. al Disegno di legge, Camera dei Deputati, 2.2.93, n. 2193, che divenne l. 310/1993).

Contro questi rischi occorre fare sistema, cioè, connettere in modo organizzato tutte le potenziali “agenzie di contrasto” la cui interconnessione con le Amministrazioni, le Magistrature e le Polizie che presiedono all'ordine pubblico economico e criminale, e il Ministero delle Politiche Comunitarie possa essere funzionale ad un unico obiettivo strategico, tale da assicurare una forte capacità di reazione immediata, affidato ad un impianto strategico che assicuri «il coordinamento tra gli attori interessati» «ridefinendo l'attività delle strutture esistenti, con una rimodulazione delle attuali competenze e responsabilità».

Il modello di “agente di contrasto”, sul quale l' “Agenda” mostra di fondare i pilastri dell'azione comunitaria, è quello del concessionario di funzioni pubbliche, cioè di “agenzia” nel senso americano, che è “struttura indipendente sottoposta alla legge e con mandato pubblico”, natura condivisa anche dal notariato.

Un ulteriore pilastro di tale azione sarà rappresentato dalla realizzazione da parte del notariato di un “Archivio Informatico degli atti notarili e dei dati notarili” (unico nel genere in Italia, e modello esportabile di *good practice*), in ossequio al disposto di cui all'art. 38, comma 6-bis del d.lgs 231/2007 recante disposizioni per il contrasto del riciclaggio, archivio che sarà costituito presso il Consiglio nazionale del notariato quale ordine professionale-organismo di autoregolamentazione, ex art.43, d.lgs 231/2007.

Da un lato, on-line e in tempo reale (uno degli auspici di celerità più importanti dell'Agenda) le risultanze di tale archivio consentiranno alle autorità preposte alle indagini ed alle analisi di disporre di una immediata visione d'insieme dell'attività contrattuale dei soggetti indagati, prescindendo dal singolo professionista che abbia eseguito l'operazione, soprattutto qualora questa venga realizzata attraverso più negozi



tra loro collegati, dall'altro, per agevolare il professionista nella valutazione, potranno essere attivati dei meccanismi semiautomatici di analisi preventiva dell'operazione, al fine di rilevare l'anomalia rispetto alla pregressa attività contrattuale del cliente ovvero alla attività media in base ai profili soggettivi od oggettivi dell'operazione.

Un archivio di tale genere potrà però assicurare la propria utilità nell'azione di monitoraggio e repressione, solo se si manterrà la certezza che in esso transiterà la totalità degli atti immobiliari e societari senza eccezione, perché unica è la competenza, notarile, a porli in essere. L'estensione di competenza ad altre categorie professionali meno sensibili e meno attrezzate, eliminando la certezza che altri atti non sono stati stipulati, frustrerebbe in modo fatale uno degli strumenti venturi, considerato più efficace nella lotta al crimine.

Il disegno perseguito con l'European Agenda on security dimostra:

**- che l'Italia non deve assumere iniziative legislative che possano affievolire l'intensità dell'attuale controllo pubblico sull'azione dei privati, togliendo il presidio ai cancelli di accesso ai circuiti della legalità immobiliare e societaria, nel momento delicatissimo in cui un ipotetico criminale è più visibile perché deve esporsi per effettuare un investimento immobiliare o la costituzione di una società con cui cercherà di occultare le identità dei soggetti sottostanti, attribuendo una indefinita competenza ad attori, pur professionisti, ma che non fanno parte delle strutture dello Stato, nel "mercato" US delle *shell companies*, i *lawyers* si trincerano dietro il segreto professionale garantito dal *legal professional privilege*, e quindi diventano uno degli anelli deboli rispetto ai doveri di collaborazione con l'autorità; vd infra, *E. van der Does de Willebois, How can we stop the corrupt from gaming the system? More transparency*, M. Findley, D. Nielson, J. Sharman, *Global Shell Games: Testing Money Launderers' and Terrorist Financers' Access to Shell Companies*, ottobre 2012, o attribuendo al privato un accesso diretto a pubblici registri senza alcun controllo (l'efficienza del notariato su questo campo è già un fatto, attestato ad es. dall'ultimo Rapporto sull'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia della Banca d'Italia, maggio 2014, che attesta che il numero di segnalazioni trasmesse dai professionisti è per il 92% circa ad opera dei notai (pag. 10, e Tavola 2.4);**

- che l'Italia non può assumere iniziative di riduzione delle strutture di controllo pubbliche, non solo e non tanto perché attenta alla tenuta del proprio stesso ordinamento, **quanto perché verrebbe meno ai propri obblighi di Paese membro**

**UE di mantenimento del livello comune di vigilanza legislativa**, il che recherebbe un vulnus all'intero impianto comunitario, di cui diverrebbe l'anello debole e inconsapevolmente criminogeno;

- **che il notariato italiano è una infrastruttura pubblica statale che può svolgere un'azione di terminale di controllo e capacità certificativa statale, capace di assicurare un apporto funzionale al progetto quale "agenzia di contrasto"**, coordinato con le altre strutture, e ancor più coordinabile nell'ambito di programmi concordati, perché soddisfa l'esigenza pubblica primaria di apprestare strumenti che possano concorrere ad evitare pericolose "coperture" negli scambi e nelle transazioni negoziali.

- che il notariato italiano è perfettamente in grado di fornire il proprio servizio funzionale all'azione anticrimine, come piattaforma digitale e telematica in tempo reale, sicura e economicamente indipendente per risorse e mezzi, già testati nella quotidianità delle trasmissioni telematiche di atti pubblici ai registri pubblici e all'Agenzia delle entrate.

Se si vuole proteggere l'ordine pubblico economico garantendo il sistema, la strada che sta intraprendendo il nostro Paese appare inopportuna, perché non è ammissibile, va detto chiaramente, in pieno allarme sicurezza economica, evasione fiscale e riciclaggio, che lo Stato arretri rispetto al rischio dell'illegalità, violando i propri obblighi internazionali e comunitari.

Lo conferma il fatto che sono in corso presso i vari ordinamenti nazionali, severissime valutazioni da parte di esaminatori del Fondo monetario internazionale, per verificare sulla base del Protocollo *"Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT systems"* quanto ogni Paese e soprattutto ogni operatore obbligato, abbia adeguato normative e prassi antiriciclaggio, alle *"Raccomandazioni"* del GAFI, fra le quali primaria importanza hanno quelle portate al n. 24.6 (*Countries should use one or more of the following mechanisms to ensure that information on the beneficial ownership of a company is obtained by that company and available at a specified location in their country; or can be otherwise determined in a timely manner by a competent authority*) e 24.7 (*Countries should require that the beneficial ownership information is accurate and as up-to-date as possible.*)

## 6.2. L'incidenza delle norme di cui agli artt. 29 e 30 sull'attuazione delle principali raccomandazioni internazionali sull'antiriciclaggio e sull'uso abusivo dello strumento societario

Negli ultimi anni, le misure di prevenzione contro l'abuso dello strumento societario sono state oggetto di grande attenzione da parte di policy makers, autorità finanziarie di vigilanza ed organizzazioni internazionali.

Infatti le società commerciali che costituiscono uno strumento essenziale per l'attività economica e per contribuire allo sviluppo dei mercati, sono tuttavia spesso utilizzate in modo abusivo per finalità illecite quali: riciclaggio di denaro, frodi di mercato, *shielding assets*, corruzione, evasione fiscale, etc.

L'anonimato concesso da alcune giurisdizioni e la conseguente possibilità di occultare agevolmente le attività illecite possono infatti gravemente compromettere la stabilità e l'integrità dei mercati.

### 6.2.1. Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI)

L'ultimo rapporto GAFI (2012), *“International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation”*, prevede una specifica sezione “E” dedicate a *“Transparency and Beneficial Ownership of Legal Persons and Arrangements providing specific recommendations”* per poter prevenire l'abuso degli strumenti societari a livello internazionale<sup>11</sup>.

Linee guida molto dettagliate sono state fornite anche nel rapporto GAFI 2010, *“The Misuse of Corporate Vehicles, Including Trust and Company Service Providers”* che analizza i meccanismi utilizzati per l'abuso dello strumento societario ai fini del riciclaggio e del finanziamento delle organizzazioni terroristiche.

Il rapporto illustra casi concreti di abuso societario attraverso l'identificazione di una serie di fattori di rischio che potrebbero essere fortemente ridotti consentendo pieno accesso (alle autorità governative o altre autorità di vigilanza istituzionale) alle

---

<sup>11</sup> Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) è un organismo intergovernativo, sorto nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il cui scopo è la promozione di politiche e raccomandazioni per il contrasto del riciclaggio di denaro di origine illecita, del finanziamento del terrorismo e di armi di distruzione di massa. Le prime raccomandazioni, pubblicate nel 1990 sono state rivedute nel 1996, 2001, 2003 e recentemente aggiornate nel 2012 in modo da assicurarne il dovuto adeguamento degli standard internazionali.

Il GAFI collabora con stakeholder internazionali per identificare le vulnerabilità a livello dei singoli Stati e proteggere il sistema internazionale finanziario da possibili abusi.

informazioni riguardanti i beneficiari, le fonti di finanziamento e lo scopo sociale delle società.

Dalle analisi emerge che la principale costante caratteristica dell'abuso dello strumento societario è costituita dall'anonimato e dalla possibilità di occultamento dei beneficiari.

### 6.2.2. OCSE

L'OCSE sottolinea che la “veste societaria” (*corporate veil*) è costantemente usata come strumento per riciclaggio di denaro, evasione fiscale, frodi di mercato e altre attività illecite.

L'istanza per la riduzione della vulnerabilità dello strumento societario da parte del Financial Stability Forum (FSF), ha portato alla pubblicazione OCSE del manuale “*Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes*”<sup>12</sup> che si propone di indicare misure idonee a combattere l'abuso societario, invitando i governi nazionali ad adottare provvedimenti volti ad assicurare la trasparenza delle informazioni relative alla proprietà ed al controllo societario.

Nel manuale OCSE viene evidenziato che gli strumenti societari utilizzati per finalità illecite sono caratterizzati da un elevato grado di anonimato dei titolari. L'OCSE raccomanda fortemente di assicurare un'adeguata e rapida diffusione dei dati societari e, se necessario, la trasmissione alle autorità interne ed internazionali di controllo finanziario. In particolare è raccomandata la rapida trasmissione delle informazioni riguardanti la proprietà ed il consiglio di amministrazione al momento della costituzione societaria. E' raccomandato anche l'obbligo di registrazione delle informazioni societarie rilevanti da parte dei notai, delle Trust company e di tutti i professionisti coinvolti nei processi di costituzione societaria.

L'OCSE evidenzia la necessità di adozione di un'adeguata normativa che consenta rapide ed efficaci ispezioni sui beneficiari e sugli organismi di controllo societario in caso di sospetto di attività illecite. Infatti, spesso le transazioni illecite sono condotte attraverso conti bancari intestati a “società strumentali” in modo da occultare risorse finanziarie alle autorità fiscali ed ai creditori.

Il manuale OCSE “*Behind the Corporate Veil*” è stato discusso e approvato dai Ministri OCSE, i Ministri delle Finanze del G-7, e dal Financial Stability Forum (FSF)

---

<sup>12</sup> OECD, *Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes*, 2001

che l'hanno adottato come guida ufficiale per la lotta alla corruzione e al riciclaggio di denaro.

### 6.2.3. Banca Mondiale e Nazioni Unite

Il rapporto “*the puppet masters*” analizza le modalità utilizzate dalle organizzazioni criminali per occultare i loro proventi e propone contromisure ad hoc per prevenire e combattere l'abuso degli strumenti principalmente utilizzati nelle attività illecite<sup>13</sup>.

L'analisi individua negli strumenti societari i “punti nodali” che compongono la struttura portante del riciclaggio di denaro. La maggior parte degli attori coinvolti nei fenomeni di corruzione e riciclaggio si nascondono sotto una “veste societaria”, difficilmente rintracciabile, che spesso riesce ad eludere i controlli delle autorità.

Il rapporto “*the puppet masters*” mira a fornire linee guida per migliorare la trasparenza degli strumenti societari evidenziando le misure concrete per combattere le attività illecite e recuperarne i proventi. Le attività illecite sono spesso nascoste in intricate transazioni finanziarie, in *shell companies* o altre tipologie di *false società*.

Il vero “beneficiario-burattinaio” (*beneficial owner-puppet master*) può dunque agire camuffato sotto questi intricati meccanismi e sfuggire ai controlli. Tutti i casi di maggiore corruzione analizzati hanno un comune denominatore: l'uso dello strumento societario per occultare la proprietà ed il controllo delle attività illecite.

---

<sup>13</sup> “*The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*” redatto dalla Banca Mondiale, analizza in dettaglio l'utilizzo abusive degli strumenti societari tramite l'esame di casi concreti ed interviste alle autorità investigative, alle autorità responsabili della tenuta del registro delle imprese e alle istituzioni finanziarie. L'approccio è di tipo “step by step”, volto a fornire raccomandazioni pratiche ai *policy makers* per incentivare l'adozione di adeguate normative nazionali in linea con gli standard internazionali.



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

---

**AUDIZIONE**

Atto Camera 3012

# “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”

Osservazioni e proposte di modifica  
Roma, 19 giugno 2015

---

## Indice

|                                                                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Premessa .....                                                                                                                                                              | 3  |
| 1. Le previsioni dell'art. 28 del DDL 3012 ed i riflessi sull'attività svolta dagli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili .....           | 4  |
| 1.1. Il contenuto della nuova disposizione .....                                                                                                                            | 4  |
| 1.2. Le criticità della nuova disposizione e le proposte del CNDCEC .....                                                                                                   | 5  |
| 2. Le previsioni dell'art. 30, comma 1 del DDL 3012 ed i riflessi sull'attività svolta dagli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili .....  | 8  |
| 2.1. Il contenuto della nuova disposizione .....                                                                                                                            | 8  |
| 2.2. Le criticità della nuova disposizione e le proposte del CNDCEC .....                                                                                                   | 10 |
| 3. Le previsioni dell'art. 30, comma 2, del DDL 3012 ed i riflessi sull'attività svolta dagli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ..... | 12 |
| 3.1. Il contenuto della nuova disposizione .....                                                                                                                            | 12 |
| 3.2. Le criticità della nuova disposizione e le proposte del CNDCEC .....                                                                                                   | 13 |
| 4. Emendamenti proposti dal CNDCEC.....                                                                                                                                     | 16 |
| 5. Quadro sinottico.....                                                                                                                                                    | 18 |

---

## Premessa

Il disegno di legge AC 3012 *“Legge annuale per il mercato e la concorrenza”*, presentato dal Ministero dello Sviluppo economico in attuazione dell'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 («Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»), che ha introdotto lo strumento della legge annuale per il mercato e la concorrenza, contiene disposizioni di particolare interesse per gli iscritti all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, riconfermando in parte attribuzioni già conferite con precedenti leggi speciali e creando lo spazio per lo svolgimento di ulteriori attività professionali.

In particolare, le disposizioni che a nostro avviso meritano particolare approfondimento sono quelle contenute:

- nell'art. 28, rubricato *“Semplificazione del passaggio di proprietà di beni immobili ad uso non abitativo”*, relativo alle semplificazioni previste per i trasferimenti di proprietà di beni immobili di valore non superiore ai 100.000 euro e di costituzione o modificazione di diritti sui medesimi, adibiti ad uso non abitativo;
- nell'art. 30, rubricato *“Sottoscrizione digitale di taluni atti”*, il cui comma 1 disciplina le semplificazioni connesse al trasferimento di quote di s.r.l. e la costituzione sulle stesse di diritti parziali;
- nell'art. 30, comma 2, relativo al deposito presso il registro delle imprese degli atti, delle denunce e delle comunicazioni per i quali il codice civile o altre leggi non prevedono l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata.

Occorre preliminarmente osservare che, circa l'assetto generale del DDL 3012, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili esprime forti perplessità, fondate su due questioni di capitale rilevanza.

1) La prima perplessità si ravvisa nelle disposizioni di legge che trasferiscono competenze specifiche di alcune professioni regolamentate a soggetti:

- i) che non sono abilitati all'esercizio della professione;
- ii) che non vantano competenze specifiche nelle materie oggetto dell'intervento normativo e
- iii) che, soprattutto, non forniscono all'utenza concrete garanzie circa l'affidabilità della prestazione resa.

In proposito non può essere sottaciuta la circostanza che la stessa giurisprudenza del giudice delle leggi ha da tempo riconosciuto agli Ordini professionali il compito di garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività e che tale interesse è segnato da una dimensione nazionale e non locale e conseguentemente è infrazionabile (Corte Costituzionale, 24 ottobre – 3 novembre 2005, n. 405).

2) L'ulteriore motivo di perplessità che si ravvisa nell'impianto normativo in esame, discende dalla circostanza che la tutela dell'interesse pubblico, a nostro sommo avviso, si persegue per tramite del mantenimento delle specificità di ciascuna professione e non ponendo in contrapposizioni le professioni attraverso una redistribuzione di competenze che non è collegata alla formazione di base e specialistica delle medesime.

Tale ultima circostanza viene enfatizzata dai singoli ordinamenti professionali che prevedono sistemi di responsabilità e sanzionatori in linea con la natura delle attività esercitate e con la funzione svolta dai singoli professionisti.

In definitiva, si ritiene che trasferire solo competenze professionali e non le relative responsabilità, potrebbe minare gravemente l'interesse pubblico del cliente ad ottenere prestazioni di qualità svolte con elevato grado di diligenza.



---

In questo senso, prestazioni inadeguate potrebbero comportare l'insorgere di dannose controversie, scaricando l'onere economico sul cliente/consumatore che paradossalmente vedrebbe annullato qualsiasi beneficio derivante dalla semplificazione.

In ultima analisi la questione delle riserve professionali va affrontata con equilibrio, senza ricorso a facili populismi e a partire dal dato oggettivo delle competenze.

Tutto ciò premesso si esprimono le considerazioni che seguono in merito alle succitate disposizioni contenute nel disegno di legge AC 3012.

## **1. Le previsioni dell'art. 28 del DDL 3012 ed i riflessi sull'attività svolta dagli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili**

### **1.1. Il contenuto della nuova disposizione**

L'art. 28 del citato DDL 3012 recita testualmente che:

*“1. In tutti i casi nei quali per gli atti e le dichiarazioni aventi ad oggetto la cessione o la donazione di beni immobili adibiti ad uso non abitativo, come individuati dall'articolo 812 del codice civile, di valore catastale, determinato secondo le disposizioni relative all'imposta di registro, non superiore a 100.000 euro, ovvero aventi ad oggetto la costituzione o la modificazione di diritti sui medesimi beni, è necessaria l'autenticazione della relativa sottoscrizione, essa può essere effettuata dagli avvocati abilitati al patrocinio, muniti di copertura assicurativa per importo pari almeno al valore del bene dichiarato nell'atto. La scrittura privata autenticata dagli avvocati abilitati al patrocinio costituisce titolo per la trascrizione, ai sensi dell'articolo 2657 del codice civile.*

*2. Le visure ipotecarie e catastali per la redazione degli atti e delle dichiarazioni di cui al comma 1 nonché le comunicazioni dell'avvenuta sottoscrizione degli stessi agli uffici competenti sono posti a carico della parte acquirente, donataria o mutuataria.*

*3. Gli avvocati che autenticano gli atti e le dichiarazioni di cui al comma 1 sono obbligati a richiedere la registrazione, a presentare le note di trascrizione e di iscrizione e le domande di annotazione e di voltura catastale relative ai medesimi atti e dichiarazioni nonché alla liquidazione e al pagamento delle relative imposte utilizzando le modalità telematiche. Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, ai cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, si applicano le disposizioni previste per i corrispondenti atti rogati, ricevuti o autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali.*

*4. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabiliti i termini e le modalità di esecuzione, per via telematica, degli adempimenti di cui al comma 3.”*

La norma surrichiamata prevede una disciplina speciale per una serie di operazioni relative a beni immobili destinati ad uso non abitativo di valore catastale non superiore a 100.000 euro.

In particolare le sottoscrizioni degli atti e delle dichiarazioni aventi ad oggetto la:

- 
- cessione,
  - donazione,
  - costituzione o modificazione di diritti

su beni immobili adibiti ad uso non abitativo di valore catastale, determinato secondo le disposizioni relative all'imposta di registro, non superiore a 100.000 euro, potranno essere autenticate dagli avvocati abilitati al patrocinio, muniti di copertura assicurativa per importo pari almeno al valore del bene dichiarato nell'atto.

Le scritture private autenticate dagli avvocati costituiranno titolo per la trascrizione, ai sensi dell'articolo 2657 del codice civile.

Gli avvocati che autenticano gli atti e le dichiarazioni saranno obbligati a richiedere la registrazione dell'atto alla conservatoria dei registri immobiliari, a presentare le note di trascrizione e di iscrizione e le domande di annotazione e di voltura catastale relative ai medesimi atti e dichiarazioni. Inoltre gli avvocati autenticanti dovranno procedere alla liquidazione e al pagamento delle relative imposte utilizzando le modalità telematiche.

L'imposta di bollo applicata sulle compravendite sarà la stessa attualmente prevista per gli atti rogitati, ricevuti e autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali.

I termini e le modalità di esecuzione telematica degli adempimenti fiscali saranno definiti con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

Dalla lettura della relazione tecnica al disegno di legge<sup>1</sup> e dal resoconto dei lavori delle Commissioni riunite VI e X della Camera dei Deputati<sup>2</sup> emerge che l'estensione della competenza - oggi riservata in via esclusiva ai notai - anche agli avvocati, si fonda sull'esistenza di un'adeguata copertura assicurativa oltre che sulla garanzia della qualificazione professionale dei soggetti chiamati a svolgere tali attività.

## **1.2. Le criticità della nuova disposizione e le proposte del CNDCEC**

Nel ribadire quanto in precedenza rappresentato - vale a dire che la tutela dell'interesse pubblico si persegue per tramite del mantenimento delle specificità di ciascuna professione e non ponendo in contrapposizione le professioni attraverso una redistribuzione di competenze non collegate alla formazione di base e specialistica delle medesime - qualora si volesse, come si vuole, estendere le competenze di talune operazioni immobiliari ad altri soggetti ordinistici, non può sottacersi che l'estensione ai soli iscritti all'albo degli avvocati desta non poche perplessità.

---

<sup>1</sup> Nella relazione tecnica si legge: «La soglia di 100.000 euro fa riferimento a una quota del mercato immobiliare, che può essere stimata, prudenzialmente, in misura complessiva non superiore a un numero di 110.000 transazioni annue per trasferimenti di beni immobili ad uso non abitativo, ivi compresi gli atti aventi ad oggetto modificazioni dei diritti sui medesimi beni, nonché le donazioni e l'accensione di mutui ipotecari. Dal punto di vista finanziario è presumibile ipotizzare una perdita di gettito per le casse degli archivi notarili, in ragione del venire meno dei contributi che i notai versano mensilmente attraverso l'applicazione di specifiche aliquote contributive calcolate sull'ammontare degli onorari repertoriali e determinate con delibera del consiglio di amministrazione della Cassa nazionale del notariato. In mancanza di dati analitici specifici, è possibile effettuare una stima dei citati effetti finanziari attraverso l'analisi dei bilanci degli archivi notarili, allegati allo stato di previsione del Ministero della giustizia, che evidenziano una previsione di entrata pari a 275 milioni di euro per gli anni 2013 e 2014 e a 315 milioni di euro per l'anno 2015 (capitolo 133 « Riscossione di onorari e contributi per conto della Cassa nazionale del notariato », cui corrisponde la voce di spesa del capitolo 162 « Versamento di quote di onorari e di contributi alla Cassa nazionale del notariato »), con una media annua del triennio 2013-2015 di 288 milioni di euro.

Ciò posto, si rappresenta che le minori entrate che potrebbero registrarsi a fronte del venire meno delle 110.000 transazioni, stimate nella misura dell'8 per cento, ammonterebbero a circa 23 milioni di euro all'anno e sarebbero in ogni caso compensate dal corrispondente minor versamento alla Cassa nazionale del notariato, senza incidere sul sostanziale equilibrio del bilancio degli archivi notarili, tenuto anche conto che per l'esercizio finanziario 2013 (dati ufficiali di consuntivo) vi è un avanzo di gestione determinato in 25.239.531,74 euro.»

<sup>2</sup> Nel resoconto del 6 maggio 2015, il relatore per la X Commissione, Andrea Martella (PD), evidenzia che: «Attualmente, anche la sottoscrizione di tali atti è riservata ai notai. A fini di tutela dell'acquirente, gli avvocati saranno tenuti agli stessi obblighi dei notai essendo obbligati a munirsi di polizza assicurativa "pari almeno al valore del bene dichiarato nell'atto".»

---

Soffermandosi sull'ordinamento forense, infatti, va sin da ora precisato che non esiste una competenza specifica e riservata *ex lege* all'avvocato al di fuori di quella attinente alla rappresentanza, alla difesa e all'assistenza nel giudizio civile, penale e amministrativo.

In altri termini, la legge forense non riconosce all'avvocato competenza specifica nei trasferimenti immobiliari né gli affida competenza riservata nell'attività di consulenza su tali operazioni.

La simmetria con l'attività svolta dal notaio, allora, non trova giustificazione se non nell'esigenza di aprire il mercato degli atti ricadenti nella summenzionata disposizione anche alla categoria professionale degli avvocati sui quali, per converso, non ricadono le specifiche responsabilità di cui è gravato il notaio sia in quanto pubblico ufficiale, sia in quanto professionista.

Non essendo possibile qualsiasi equiparazione tra funzioni e competenze dei primi con i secondi, l'esclusione dei commercialisti dalla previsione appare irragionevole e idonea a creare disparità di trattamento tra professioni regolamentate.

Il punto necessita, ovviamente, di ulteriore specificazione.

Occorre comprendere cosa è richiesto al professionista indicato nell'art. 28 del DDL 3012.

Se lo scopo della disposizione in commento, è quello di concedere agli avvocati il potere di autenticare le firme apposte a scritture private aventi ad oggetto la cessione, la donazione ovvero la costituzione o la modificazione di diritti su immobili adibiti ad uso non abitativo, in virtù della considerazione che gli iscritti a tale albo già sono provvisti di un potere di autentica della sottoscrizione autografa nel mandato alle liti, non è di immediata percezione, se non incomprensibile, la motivazione per cui sono stati esclusi dalla previsione normativa i commercialisti - e più in particolare gli iscritti nella sezione A dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili - che in quanto abilitati alla difesa tributaria dei contribuenti, già assolvono alla medesima funzione di autentica all'atto di conferimento dell'incarico.

Invero, privilegiando tale interpretazione, il ruolo del professionista si risolverebbe nell'autenticazione della sottoscrizione e nell'adempimento degli obblighi specificati nel comma terzo dell'art. 28 in commento.

Più precisamente, cedente e cessionario (o donante e donatario, o concedente e beneficiario) potrebbero accordarsi per tramite della scrittura privata e ricorrere al professionista individuato ai sensi dell'art. 28 per:

- i) l'autenticazione della firma,
- ii) procedere agli adempimenti della registrazione o della trascrizione o dell'annotazione e della voltura catastale e
- iii) liquidare e pagare le imposte, ricorrendo a modalità telematiche.

Essendo questo l'oggetto del contratto di prestazione d'opera concluso con il professionista, esso assume responsabilità solo ed esclusivamente con riguardo alla diligente esecuzione ex art. 1176 c.c. di tali ultimi adempimenti.

Se dunque lo scopo della disposizione in commento fosse quello sin qui rappresentato, l'esclusione del commercialista non ha ragione d'essere per quanto sopra detto e per quanto si preciserà meglio di seguito.

Diversamente, lo scopo della nuova disposizione potrebbe essere quello di incentivare il ricorso alla scrittura privata invece che all'atto pubblico (come argomentabile dal combinato disposto degli artt. 1350, 2643 e 2657 del codice civile), garantendone la trascrizione per tramite dell'autenticazione da parte del professionista.

In tal modo, le parti potrebbero essere indotte a stipulare direttamente l'atto previa consulenza e con l'assistenza del professionista che, a seguire, provvederebbe agli adempimenti descritti nei commi primo e terzo dell'art. 28 in commento.

---

Privilegiando tale seconda interpretazione, la questione involge diversa prospettiva e riguarda più che altro le competenze professionali degli iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili nella consulenza, nella contrattualistica e nei diritti reali e nella liquidazione di beni e patrimoni.

Rispetto a queste competenze, come anticipato, gli iscritti all'albo degli avvocati non vantano tuttavia alcuna esclusiva né riserva di legge.

Con riferimento alle prime, come dispone l'art. 2, comma 5, dell'ordinamento della professione forense, sono attività esclusive dell'avvocato la rappresentanza e la difesa nei giudizi davanti a tutti gli organi giurisdizionali e nelle procedure arbitrali rituali, fatti salvi specifici casi previsti dalla legge.

La stessa legge professionale dell'Ordine forense precisa che la consulenza legale, se svolta in modo continuativo sistematico e organizzato, è di competenza degli avvocati solamente al di fuori dei casi in cui ricorrano competenze espressamente individuate relative a specifici settori del diritto e che sono previste dalla legge per gli esercenti professioni regolamentate (art. 2, comma 6).

Orbene, come dispone l'art. 1 del d.lgs. n. 139/2005, forma oggetto della professione degli iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, la liquidazione di patrimoni e di singoli beni, il che consente di escludere che in tali materie gli avvocati possano rivendicare esclusive di qualsiasi tipo.

Tali specifiche competenze degli iscritti all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, sembrano suffragate anche da recenti provvedimenti normativi che affiancano gli iscritti ai tre ordini (i.e., avvocati, notai e iscritti nella sezione A dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili) nell'esercizio di rilevanti funzioni, sul presupposto che esistono competenze trasversali alle tre professioni che rientrano nell'ambito delle attività loro riconosciute dai rispettivi ordinamenti.

Si tratta, pertanto, di attività riservate ai tre ordini professionali e non ad uno o a due soltanto di essi.

Se, all'interno della vicenda relativa al "trasferimento" degli immobili indicati nell'art. 28 del DDL 3012, venisse poi accordata preferenza all'aspetto consulenziale e alla capacità di far trovare un accordo alle parti, mette conto rilevare che il commercialista, al pari del notaio e dell'avvocato, è destinatario del recente provvedimento della composizione della crisi da sovraindebitamento di cui alla legge n. 3/2012 e delle relative funzioni che, come noto, ricomprendono sia attività relative al raggiungimento dell'accordo tra le parti, sia attività relative all'attestazione di piani, sia attività relative proprio alla liquidazione di patrimoni.

La legge n. 3/2012, come detto, non è un *unicum* nell'ordinamento e il suo precedente, per quanto attiene all'individuazione dei professionisti interessati, sembra rappresentato dalla legge n. 80/2005 di conversione del d.l. n. 35/2005 che ha esteso ai commercialisti, da intendersi, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. n. 139/2005, come coloro che risultano iscritti nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, e agli avvocati la delega delle operazioni di vendita di beni immobili, fino ad allora riservata ai notai in virtù della legge n. 382/1998.

La circostanza non è priva di significatività, perché il professionista delegato, ancorché operi sotto la direzione del giudice dell'esecuzione (cfr. art. 591 *bis* c.p.c.) pone in essere tutte le attività prodromiche alla realizzazione dell'effetto traslativo che consegue con il decreto di trasferimento da parte del giudice.

Più precisamente, e solo con intento ricognitivo, il delegato alle vendite, iscritto nella sezione A del nostro Albo, assolve a molteplici adempimenti, tra cui:

- i) l'esecuzione delle formalità di registrazione, trascrizione e voltura catastale del decreto di trasferimento,

- 
- ii) la comunicazione del decreto di trasferimento a pubbliche amministrazioni negli stessi casi previsti per le comunicazioni di atti volontari di trasferimento e,
  - iii) nelle ipotesi di vendita all'incanto, la predisposizione del decreto di trasferimento.

Anche sotto un profilo squisitamente ordinistico, infine, l'esclusione degli iscritti nella sezione A dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili è del tutto ingiustificata.

La nostra professione, così come quelle di avvocato e di notaio è sottoposta a specifica regolamentazione ai sensi dell'art. 2229 c.c. e si esercita a seguito di iscrizione in albi professionali, sotto la vigilanza pubblica del Ministero della Giustizia.

Il nostro percorso formativo, le competenze tecniche e le professionalità specifiche, l'obbligo della formazione professionale continua e la sottoposizione a rigide norme deontologiche e di indipendenza rappresentano elementi imprescindibili per garantire l'esecuzione di prestazioni di qualità. Tali presupposti costituiscono un'indubbia forma di tutela non solo per i privati che si affidano liberamente ai professionisti, ma anche per l'intero sistema giuridico che voglia effettivamente tutelare l'interesse dei cittadini e gli interessi generali.

Oltre alle garanzie sulla qualificazione professionale, non può trascurarsi che, analogamente agli avvocati, anche gli iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili sono soggetti all'obbligo assicurativo, ai sensi dell'art. 5 del DPR 7 agosto 2012, n. 137 e che il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili fin dall'anno 2009, dunque in epoca anteriore all'introduzione dell'obbligo assicurativo, aveva stipulato un'apposita convenzione che consente agli iscritti nell'Albo di dotarsi di un'adeguata copertura assicurativa.

Ne discende che l'estensione delle previsioni dell'art. 28 del DDL 3012 anche agli iscritti nella sezione A dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, potrebbe trovare facile attuazione, non comportando l'inserimento di nuovo onere a carico della categoria.

L'estensione di tale competenza anche agli iscritti alla sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, in quanto professionisti regolamentati e qualificati, permetterebbe un'espansione dei benefici dei cittadini e delle imprese, sia in termini di riduzione dei costi, sia di libertà di scelta del professionista, soprattutto nei casi in cui l'autentica delle sottoscrizioni non sia l'unico oggetto del mandato professionale e consegua ad un'attività professionale espletata nell'ambito di un incarico di consulenza specifico.

Conclusivamente, l'emendamento proposto - che si riporta alla fine delle presenti osservazioni - intende quindi riconoscere agli iscritti nella sezione A del nostro albo le stesse competenze attribuite agli avvocati negli atti di cui all'art. 28 DDL 3012.

## **2. Le previsioni dell'art. 30, comma 1 del DDL 3012 ed i riflessi sull'attività svolta dagli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili**

### ***2.1. Il contenuto della nuova disposizione***

L'art. 30, comma 1 e comma 7, del citato DDL 3012 recita testualmente che:

---

1. *I contratti aventi ad oggetto il trasferimento di quote sociali di società a responsabilità limitata e la costituzione sulle stesse di diritti parziali sono redatti per atto pubblico o scrittura privata autenticata, ovvero con le modalità di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, oppure, anche in deroga all'articolo 11, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, per atto firmato digitalmente, ai sensi dell'articolo 25 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, dalle parti del contratto e sono trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese attraverso un modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico.*

*Omissis*

7. *Per i contratti di cui al comma 1 del presente articolo redatti con le modalità di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, le parti del contratto, in adempimento di quanto previsto dal testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, provvedono a liquidare le imposte e a richiedere la registrazione per via telematica con contestuale pagamento telematico delle imposte. Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, si applicano le disposizioni previste per i corrispondenti atti rogati, ricevuti o autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabiliti i termini e le modalità di esecuzione per via telematica degli adempimenti di cui al presente comma.*

L'art. 30, comma 1, del disegno di legge aggiunge una nuova modalità di trasferimento delle partecipazioni sociali delle s.r.l. e di costituzione sulle stesse di diritti parziali.

Come noto, attualmente i contratti aventi ad oggetto il trasferimento di quote sociali di s.r.l. possono essere redatti:

1. per atto pubblico o scrittura privata autenticata, ai sensi dell'art. 2470 cod. civ.;
2. con le modalità di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112<sup>3</sup>. In tal caso la sottoscrizione dell'atto avviene con firma digitale e il deposito, mediante trasmissione telematica o su supporto informatico, deve essere effettuato entro 30 giorni presso il Registro delle imprese da un iscritto nella sezione A dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili munito della firma digitale e allo scopo incaricato dalle parti.

Risulta evidente, pertanto, che a seguito dell'approvazione del disegno di legge in esame, oltre alle due procedure alternative finora utilizzate e attualmente vigenti, i contratti aventi ad oggetto il trasferimento di quote sociali di s.r.l.

---

<sup>3</sup> La norma prevede che "L'atto di trasferimento di cui al secondo comma dell'articolo 2470 del codice civile può essere sottoscritto con firma digitale, nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione dei documenti informatici, ed è depositato, entro trenta giorni, presso l'ufficio del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sede sociale, a cura di un intermediario abilitato ai sensi dell'articolo 31, comma 2-quater, della legge 24 novembre 2000, n. 340. Resta salva la disciplina tributaria applicabile agli atti di cui al presente comma."

---

nonché la costituzione sulle stesse di diritti parziali, potranno essere redatti per atto firmato digitalmente dalle parti, ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (CAD), trasmesso ai competenti uffici del registro delle imprese attraverso un modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico.

Quindi, accanto alle modalità già previste dall'art. 2470 cod. civ. e dall'art. 36, comma 1-bis, del decreto legge n. 112 del 2008, viene introdotta una nuova procedura che consente alle parti contraenti di redigere l'atto informatico, sottoscrivendolo con un certificato di firma elettronica - qualificato ai sensi dell'art. 21 del CAD – a condizione che la sottoscrizione digitale sia successivamente autenticata da un notaio ai sensi dell'art. 25 del CAD.

Pertanto la terza modalità di trasferimento di quote e costituzione sulle medesime di diritti parziali prevede l'intervento del notaio, in quanto l'apposizione delle firme elettroniche con certificato qualificato dovrà avvenire in presenza di quest'ultimo che provvederà successivamente ad autenticarle.

La nuova procedura prevista dal comma 1 dell'art. 30 del DDL 3012 consente alle parti di provvedere all'iscrizione dell'atto presso l'ufficio del registro delle imprese, nei 30 giorni dalla sua formazione ai fini della pubblicità richiamata dall'art. 2470 cod. civ.. La trasmissione dell'atto al registro delle imprese dovrà avvenire, ad opera delle parti, attraverso un modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministero dello sviluppo economico.

La nuova procedura, alternativa a quella descritta nel codice civile e nell'art. 36, comma 1 – bis della legge n. 112/2008, è prevista anche in deroga all'art. 11, comma 4 del DPR 581/1995 il quale prevede che *“L'atto da iscrivere è depositato in originale, con sottoscrizione autenticata, se trattasi di scrittura privata non depositata presso un notaio. Negli altri casi è depositato in copia autentica. L'estratto è depositato in forma autentica ai sensi dell'art. 2718 del codice civile.”*

La deroga all'art. 11, comma 4 del DPR 581/1955 consentirà di non dover depositare in copia autentica l'atto così formato.

## **2.2. Le criticità della nuova disposizione e le proposte del CNDCEC**

Per quanto di nostro interesse, occorre segnalare che la nuova procedura introdotta dall'art. 30, comma 1 del DDL 3012, deroga alla procedura descritta nell'articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e non a quella descritta nell'art. 2470 del codice civile, in quanto essa prevede la sola soppressione del ruolo del professionista intermediario che cura il deposito: viene infatti previsto che una delle parti contraenti provveda al deposito dell'atto informatico sottoscritto digitalmente ed autenticato nella sottoscrizione digitale da un notaio.

Ma non è tutto.

In base al comma 7 dell'art. 30 del DDL 3012, quando gli atti di trasferimento delle quote sociali o di costituzione di diritti reali su quote sociali sono sottoscritti con firma digitale, le parti provvedono telematicamente alla liquidazione delle imposte e al loro pagamento (in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 131 del 1986).

Spetterà ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate stabilire termini e modalità per l'esecuzione telematica di questi adempimenti. Questa disposizione precisa che per quanto riguarda l'imposta di bollo, si applicano le disposizioni previste per i corrispondenti atti redatti o autenticati dai notai.

---

Quindi, sarà necessario un nuovo provvedimento dell'Agenzia delle entrate che approvi la nuova procedura telematica per la registrazione degli atti di trasferimento delle partecipazioni e per la registrazione degli atti di costituzione di diritti reali sulle medesime partecipazioni.

Fino all'emanazione di questo nuovo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate non si potrà procedere alla registrazione degli atti formati secondo la nuova procedura alternativa introdotta dall'art. 30, comma 1 del disegno di legge; né si potrà procedere alla registrazione degli atti di costituzione d'usufrutto, pegno e sequestro sulle partecipazioni di s.r.l. redatti ai sensi dell'art. 36, comma 1-bis, o ai sensi della nuova procedura alternativa prevista al comma 1 dell'art. 30 del disegno di legge.

In base a quanto previsto nel DDL 3012, la valutazione sulla portata delle semplificazioni operate con il comma 1 dell'art. 30 non appare agevole.

In questa nuova procedura (alternativa alle due procedure attualmente esistenti) viene eliminata solo la figura dell'intermediario nella fase del deposito presso il registro delle imprese (intermediario che, come già detto, deve essere un iscritto nella sezione A dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili), in quanto è richiesto l'intervento del notaio in fase di formazione e sottoscrizione del documento digitale di trasferimento di quote di s.r.l.

Nella sostanza la nuova procedura di trasferimento, attraverso l'autenticazione della firma digitale dei contraenti, attribuisce ai notai una competenza sugli atti formati *ab origine* in modalità digitale.

A ben vedere, si tratta di una semplificazione che, pur non eliminando del tutto una figura professionale con competenza specifica, non tutela i cittadini rispetto a possibili abusi.

Il procedimento alternativo descritto nell'art. 30 del DDL 3012, infatti, presenta alcune sostanziali criticità.

La prima: pur essendo previsto l'intervento del pubblico ufficiale ai fini dell'autenticazione ai sensi del menzionato art. 25 CAD, viene soppressa la fase della consulenza in materia societaria (e non solo) che solitamente contraddistingue la fase preparatoria dell'atto di cessione e che fino ad oggi è stata appannaggio di professionisti con specifiche competenze in materia (notai e iscritti alla sezione A del nostro Albo).

Ai sensi dell'art. 25 CAD è demandato al notaio autenticante di attestare che la firma è stata apposta in sua presenza dal titolare, previo accertamento della sua identità personale, della validità dell'eventuale certificato elettronico utilizzato e del fatto che il documento sottoscritto non è in contrasto con l'ordinamento giuridico.

In altri termini, le parti potrebbero "confezionare" senza l'assistenza di alcun professionista il contratto di trasferimento di quote e, quando sarà possibile per i motivi sopra detti, quello relativo alla costituzione di diritti parziali, trascurando questioni strettamente attinenti a problematiche societarie o più strettamente civilistiche (si pensi ad esempio alla previsione statutarie che condizionano la libera trasferibilità delle partecipazioni ovvero alle questioni che possono emergere quando le quote ricadano nella comunione legale tra i coniugi).

Sembra difficilmente confutabile, inoltre che, nell'ambito dell'attività di autenticazione del documento sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 25 CAD il pubblico ufficiale possa effettuare tutti i controlli utili ai fini di prevenzione e repressione del riciclaggio di denaro di illecita provenienza come imposto dal d.lgs. n. 231/2007 e successive modificazioni, oltre alla segnalazione dell'operazione sospetta.

In positivo va evidenziato che le nuove disposizioni dell'art. 30, comma 1, del DDL 3012 estendono la procedura prevista dall'art. 36, comma 1-bis della legge n. 133/2008 anche agli atti di costituzione d'usufrutto, pegno e sequestro



---

conservativo, come peraltro già sostenuto dalla dottrina in base ad un'interpretazione estensiva del termine "trasferimento".

L'emendamento da noi proposto – e riportato nella parte finale delle presenti osservazioni - si prefigge pertanto l'obiettivo di recuperare quel minimo di affidabilità per il cliente che intende cedere le proprie partecipazioni o viepiù che intende limitare il suo libero godimento (tutela estesa, in caso di pegno, anche al creditore pignoratizio), espungendo dal testo del DDL 3012 la nuova procedura alternativa di trasferimento di partecipazioni di s.r.l. e di costituzione dei diritti parziali sulle medesime. A nostro avviso le due procedure attualmente previste nell'ordinamento sono maggiormente adeguate a tale scopo.

### **3. Le previsioni dell'art. 30, comma 2, del DDL 3012 ed i riflessi sull'attività svolta dagli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili**

#### **3.1. Il contenuto della nuova disposizione**

L'art. 30, comma 2, 3, 4, 5 e 6 del DDL 3012 recita testualmente che:

*"2. In deroga all'articolo 31, commi 2 e seguenti, della legge 24 novembre 2000, n. 340, e successive modificazioni, e all'articolo 11, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, gli atti, le denunce e le comunicazioni per i quali il codice civile o le altre leggi non prevedono l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, ivi compresi gli atti di costituzione, modifica e scioglimento delle società semplici, sono firmati digitalmente ai sensi dell'articolo 21 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, e sono trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese.*

*3. Il soggetto obbligato può avvalersi dell'assistenza di un intermediario cui conferire il potere di rappresentanza all'esecuzione dell'adempimento, attraverso il modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sottoscritto digitalmente dal rappresentato e allegato alla domanda.*

*4. L'atto di rappresentanza di cui al comma 3 può essere rilasciato a tutti i soggetti intermediari, professionisti, associazioni datoriali o sindacali, agenzie di affari e di disbrigo di pratiche, comunque denominati, accreditati presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) presso cui effettuano l'adempimento, tramite il modello di accreditamento approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico*

*5. Per ottenere l'accredito necessario ai sensi del comma 4 i soggetti richiedenti non devono essere interdetti, inabilitati o condannati per delitti non colposi per i quali la legge preveda la pena della reclusione non inferiore, nel minimo, a due anni. In caso di società, associazioni od organismi collettivi, i requisiti devono essere posseduti dal legale rappresentante, dalla persona preposta all'attività commerciale e da tutti i soggetti individuati dall'articolo 86, commi 2 e 5, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni. Le agenzie per le imprese previste dall'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito,*

---

*con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 159, si reputano accreditate presso tutte le CCIAA che ricadono nell'ambito territoriale per il quale l'agenzia ha ottenuto l'accreditamento dal Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 3 del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 159 del 2010. I soggetti che si servono dell'agenzia per le imprese rilasciano l'atto di rappresentanza in forma olografa e l'atto è conservato dall'agenzia stessa.*

*6. In caso di organi collegiali, qualora sia previsto che l'adempimento sia effettuato da tutti i membri del collegio, questi, con atto sottoscritto da ciascuno di essi con firma autografa, ai sensi dell'articolo 38 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, possono delegare qualsiasi membro del collegio all'esecuzione dell'adempimento stesso. L'atto di conferimento di rappresentanza è trasmesso, in formato ottico inalterabile, firmato digitalmente ai sensi dell'articolo 25 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, a cura del delegato e trascritto nel registro delle imprese”.*

Il comma 2 dell'art. 30 del disegno di legge in esame consente - in deroga all'articolo 31, commi 2 e seguenti della legge 24 novembre 2000, n. 340 e all'articolo 11, comma 4, del DPR 7 dicembre 1995, n. 581 – che gli atti, le denunce e le comunicazioni per i quali il codice civile o le altre leggi non prevedono l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, ivi compresi gli atti di costituzione, modifica e scioglimento delle società semplici, possano essere firmati digitalmente ai sensi dell'articolo 21 del CAD e trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese.

Il “soggetto obbligato” può avvalersi dell'assistenza di un intermediario cui conferire il potere di rappresentanza all'esecuzione dell'adempimento, attraverso il modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sottoscritto digitalmente dal rappresentato e allegato alla domanda.

L'atto di rappresentanza può essere rilasciato a tutti i soggetti intermediari, professionisti, associazioni datoriali o sindacali, agenzie di affari e di disbrigo di pratiche, comunque denominati, accreditati presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) presso cui effettuano l'adempimento, tramite il modello di accreditamento approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico.

### **3.2. Le criticità della nuova disposizione e le proposte del CNDCEC**

La lettura delle citate disposizioni non è agevole.

Diverse sono le questioni a cui occorre dare una risposta per poter formulare un giudizio sugli effetti delle disposizioni in commento.

1. Cosa significa che il deposito degli atti e le denunce per i quali il codice civile o le altre leggi non prevedono l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata possano essere firmati digitalmente e trasmessi in via telematica agli uffici del registro delle imprese, anche in deroga all'art. 31, commi 2 e seguenti della legge n. 340/2000 e dell'art. 11, comma 4, del DPR n. 581/1995?

La deroga all'art. 11, comma 4, del DPR 581/1955 consentirà di non dover depositare in copia autentica l'atto da iscrivere. La deroga all'art. 31, commi 2 e seguenti della legge n. 340/2000, invece, si limita a ribadire la non

necessità di dover depositare in copia autentica l'atto da iscrivere o prevede anche una deroga alle attribuzioni riservate agli iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ai sensi dei commi 2 *quater* e 2 *quinquies* in tema di deposito dei bilanci?

Il rinvio ai commi 2 e seguenti del summenzionato art. 31 induce a ritenere che la norma incida sulle attribuzioni riservate ai professionisti iscritti nel nostro Albo, evidenziando in ogni caso che gli intermediari previsti al comma 3 dell'art. 30 del disegno di legge a differenza degli iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili non potrebbero dichiarare la conformità degli atti trasmessi agli originali depositati presso la società.

2. L'assistenza dell'intermediario è solo nel deposito dell'atto presso il registro o anche nell'apposizione della firma digitale del soggetto obbligato? La relazione tecnica<sup>4</sup> e la relazione generale al provvedimento<sup>5</sup>, non consentono di formulare un'interpretazione univoca. Il tenore letterale della disposizione sembra consentire la sottoscrizione della modulistica elettronica da parte dell'intermediario a cui è stata conferita la procura speciale (la cosa è alquanto farraginoso, nel senso che è consentita all'intermediario la sottoscrizione digitale in luogo del soggetto obbligato al deposito e non si capisce perché un soggetto dotato di firma digitale dovrebbe conferire una procura speciale ad un terzo per la sottoscrizione della modulistica del registro imprese).

La relazione illustrativa sembra suffragare la tesi per cui il soggetto accreditato può fornire assistenza rispetto all'atto utilizzando il modello standard ritenuto maggiormente appropriato rispetto al caso concreto.

La sottoscrizione digitale del modello tipizzato dal Mise con cui conferire la procura all'intermediario dovrebbe essere quella prevista all'art. 24 CAD.

<sup>4</sup> La Relazione tecnica all'art. 30, commi 2 e 3 del disegno di legge recita:

*"Si dispone che gli atti e le denunce per i quali il codice civile o le altre leggi non prevedono l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata possano essere firmati digitalmente e trasmessi in via telematica agli uffici del registro delle imprese, anche per mezzo di un intermediario cui conferire potere di rappresentanza all'adempimento attraverso un modello standard tipizzato con decreto del Ministro dello sviluppo economico. La disposizione non comporta effetti per la finanza pubblica in quanto la predisposizione del suddetto modello standard costituisce attività istituzionale del Ministero dello sviluppo economico e in tal senso il comma 8 reca l'apposita clausola di invarianza finanziaria. Le disposizioni dei commi da 4 a 6 hanno carattere ordinamentale, riguardanti la procedura di accreditamento del potere di rappresentanza di cui ai commi da 1 a 3, che non comportano effetti per la finanza pubblica."*

<sup>5</sup> La Relazione generale (illustrativa) al disegno di legge recita:

*"L'articolo 30 prevede per una serie aggiuntiva di atti la possibilità, ulteriore rispetto all'atto pubblico e alla scrittura privata, di redazione dell'atto firmato con modalità digitali, conformemente a quanto previsto dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, utilizzando modelli standard predisposti dal Ministro dello sviluppo economico."*

*L'assistenza alla stipulazione dell'atto può essere fornita da un'ampia platea di soggetti, tra i quali figurano professionisti, associazioni datoriali o sindacali, agenzie comunque denominate, purché risultino a tal fine accreditati presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Vengono quindi dettati i requisiti per i soggetti interessati all'accREDITAMENTO di cui al comma 4. La medesima semplificazione è estesa ai contratti stipulati dalle parti senza l'assistenza di un intermediario e agli atti di costituzione di diritti parziali sulle quote sociali di società a responsabilità limitata di cui allo stesso articolo.*

Nello stesso senso anche il Resoconto delle Commissioni Riunite VI e X della Camera dei Deputati:

*"I commi da 3 a 5 disciplinano le modalità attraverso le quali i soggetti che devono sottoscrivere digitalmente gli atti possono avvalersi dell'assistenza di un intermediario. In particolare, le disposizioni prevedono:*

*- che il soggetto obbligato possa investire l'intermediario del potere di rappresentarlo nel compimento dell'atto, utilizzando a tal fine un modello standard definito con decreto del Ministro dello sviluppo economico. Il modello dovrà essere sottoscritto digitalmente dal rappresentato e poi dovrà essere allegato alla domanda;*

*- che il ruolo di intermediario possa essere svolto da professionisti, associazioni datoriali o sindacali, a Agenzie di affari e di disbrigo di pratiche, comunque denominati, purché accreditati presso la camera di commercio presso cui effettuano l'adempimento, tramite il modello di accreditamento che dovrà essere, anch'esso, approvato con decreto del Ministro dello Sviluppo economico;*

*- che l'accREDITAMENTO possa essere concesso solo in presenza di alcuni requisiti di onorabilità (assenza di provvedimenti di interdizione, inabilitazione o condanna) del singolo intermediario o degli amministratori della società di intermediazione; sono automaticamente accreditate le agenzie per le imprese (di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008): queste ultime devono ricevere e conservare l'atto di rappresentanza redatto in forma olografa (cioè in formato cartaceo).*

*Il comma 6 disciplina l'ipotesi in cui l'atto debba essere sottoscritto da tutti i componenti di un organo collegiale, consentendo che all'adempimento provveda uno solo dei componenti, delegato dagli altri. Anche in questo caso, l'atto di conferimento del potere di rappresentanza deve essere firmato digitalmente e trasmesso in formato ottico inalterabile"*

---

Va poi evidenziato che le previsioni dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 30 sembrano confliggere con la disposizione dell'art. 38, comma 3-bis, del DPR 445/2000 escludendone di fatto la sua applicazione nei rapporti che attengono all'iscrizione di atti e fatti nel registro delle imprese e nel repertorio economico amministrativo. Infatti, la necessità di conferimento della procura *ad acta* con sottoscrizione digitale ai sensi dell'art. 24 del CAD esclude di fatto la possibilità di sottoscrivere la procura *ad acta* con firma autografa da parte del rappresentato come previsto dall'art. 38, comma 3-bis, del DPR 445/2000.

Ancora più dubbi sollevano le previsioni del comma 6 che appaiono del tutto irragionevoli nella parte in cui, ai fini dell'iscrizione di atti collegiali, prevedono che l'atto di rappresentanza conferito ad uno dei componenti dell'organo collegiale ai fini dell'adempimento debba essere sottoscritto da ciascuno dei componenti del collegio con firma autografa e che successivamente tale atto di conferimento di rappresentanza debba essere trasmesso in formato ottico inalterabile, firmato digitalmente ai sensi dell'articolo 25 del CAD, a cura del delegato e trascritto nel registro delle imprese. Lascia assai perplessi che l'atto di rappresentanza debba essere successivamente firmato digitalmente innanzi ad un notato ai sensi dell'articolo 25 del CAD, anziché ritenersi sufficiente la firma digitale ai sensi dell'art. 24 del CAD.

3. Gli intermediari per fornire assistenza si devono accreditare presso la camera di commercio. Quindi anche i professionisti devono accreditarsi con le stesse modalità? Poiché i commi 4 e 5 dell'art. 30 del DDL 3012 non formulano distinzioni soggettive tra iscritti e non iscritti in albi deve ritenersi, pertanto, che i professionisti saranno tenuti al preventivo accreditamento presso la camera di commercio.

Alla luce di quanto precede, si propongono alcuni emendamenti al comma 2 e seguenti - e la soppressione dei commi 5 e 6 - in quanto recanti previsioni che non coincidono con le finalità di semplificazione e di tutela dei consumatori prospettate nel DDL 3012 (*cfr.* art. 1 rubricato, Finalità) e nella relativa relazione illustrativa. Per tal motivo, si è inteso rafforzare il ruolo dei professionisti iscritti negli albi dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e degli avvocati in modo simmetrico a quanto effettuato nelle proposte avanzate in relazione all'art. 28 del DDL 3012.

---

#### 4. Emendamenti proposti dal CNDCEC

Alla luce delle considerazioni precedentemente esposte, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili propone i seguenti emendamenti al DDL 3012.

##### ART. 28

*Al comma 1, sono apportate le seguenti modifiche:*

- 1. al primo periodo, dopo le parole «avvocati abilitati al patrocinio» sono inserite le seguenti: «e dagli iscritti nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili,»;*
- 2. al secondo periodo, dopo le parole «avvocati abilitati al patrocinio» sono inserite le seguenti: «e dagli iscritti nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili»;*

*Conseguentemente,*

*Al comma 3, dopo le parole «Gli avvocati» sono inserite le seguenti: «e gli iscritti nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili»*

---

## ART. 30

*Al comma 1, le parole «oppure, anche in deroga all'articolo 11, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, per atto firmato digitalmente, ai sensi dell'articolo 25 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, dalle parti del contratto e sono trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese attraverso un modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico» sono soppresse.*

*Al comma 2 le parole «e seguenti» sono sostituite dalle seguenti: «2-bis e 2-ter».*

*Al comma 3 la parola «intermediario» è sostituita dalle seguenti: «professionista iscritto nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili o nell'albo degli avvocati».*

*Al comma 4 le parole «soggetti intermediari, professionisti, associazioni datoriali o sindacali, agenzie di affari e di disbrigo di pratiche, comunque denominati,» sono sostituite dalle seguenti: «professionisti iscritti negli albi professionali di cui al comma 3».*

*Il comma 5 è soppresso*

*Il comma 6 è soppresso*

## 5. Quadro sinottico

### ART. 28.

(Semplificazione del passaggio di proprietà di beni immobili adibiti ad uso non abitativo).

| TESTO IN VIGORE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | TESTO COORDINATO CON LE MODIFICHE DEL<br>CNDCEC                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. In tutti i casi nei quali per gli atti e le dichiarazioni aventi ad oggetto la cessione o la donazione di beni immobili adibiti ad uso non abitativo, come individuati dall'articolo 812 del codice civile, di valore catastale, determinato secondo le disposizioni relative all'imposta di registro, non superiore a 100.000 euro, ovvero aventi ad oggetto la costituzione o la modificazione di diritti sui medesimi beni, è necessaria l'autenticazione della relativa sottoscrizione, essa può essere effettuata dagli avvocati abilitati al patrocinio, muniti di copertura assicurativa per importo pari almeno al valore del bene dichiarato nell'atto. La scrittura privata autenticata dagli avvocati abilitati al patrocinio costituisce titolo per la trascrizione, ai sensi dell'articolo 2657 del codice civile.</p> | <p>1. In tutti i casi nei quali per gli atti e le dichiarazioni aventi ad oggetto la cessione o la donazione di beni immobili adibiti ad uso non abitativo, come individuati dall'articolo 812 del codice civile, di valore catastale, determinato secondo le disposizioni relative all'imposta di registro, non superiore a 100.000 euro, ovvero aventi ad oggetto la costituzione o la modificazione di diritti sui medesimi beni, è necessaria l'autenticazione della relativa sottoscrizione, essa può essere effettuata dagli avvocati abilitati al patrocinio <b>e dagli iscritti nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili</b>, muniti di copertura assicurativa per importo pari almeno al valore del bene dichiarato nell'atto. La scrittura privata autenticata dagli avvocati abilitati al patrocinio <b>e dagli iscritti nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili</b> costituisce titolo per la trascrizione, ai sensi dell'articolo 2657 del codice civile.</p> |
| <p>2. Le visure ipotecarie e catastali per la redazione degli atti e delle dichiarazioni di cui al comma 1 nonché le comunicazioni dell'avvenuta sottoscrizione degli stessi agli uffici competenti sono posti a carico della parte acquirente, donataria o mutuataria.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p><i>Identico</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>3. Gli avvocati che autenticano gli atti e le dichiarazioni di cui al comma 1 sono obbligati a richiedere la registrazione, a presentare le note di trascrizione e di iscrizione e le domande di annotazione e di voltura catastale relative ai medesimi atti e dichiarazioni nonché alla liquidazione e al pagamento delle relative imposte utilizzando le modalità telematiche. Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, ai cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, si applicano le disposizioni previste per i corrispondenti atti rogati, ricevuti o autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali.</p>                                                                                                                                                                              | <p>3. Gli avvocati <b>e gli iscritti nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili</b> che autenticano gli atti e le dichiarazioni di cui al comma 1 sono obbligati a richiedere la registrazione, a presentare le note di trascrizione e di iscrizione e le domande di annotazione e di voltura catastale relative ai medesimi atti e dichiarazioni nonché alla liquidazione e al pagamento delle relative imposte utilizzando le modalità telematiche. Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, ai cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, si applicano le disposizioni previste per i corrispondenti atti rogati, ricevuti o autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>4. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabiliti i termini e le modalità di esecuzione, per via telematica, degli adempimenti di cui al comma 3</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p><i>Identico</i></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

## ART. 30.

*(Sottoscrizione digitale di taluni atti)*

| TESTO IN VIGORE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | TESTO COORDINATO CON LE MODIFICHE DEL<br>CNDCEC                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. I contratti aventi ad oggetto il trasferimento di quote sociali di società a responsabilità limitata e la costituzione sulle stesse di diritti parziali sono redatti per atto pubblico o scrittura privata autenticata, ovvero con le modalità di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, <b>oppure, anche in deroga all'articolo 11, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, per atto firmato digitalmente, ai sensi dell'articolo 25 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, dalle parti del contratto e sono trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese attraverso un modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico.</b></p> | <p>1. I contratti aventi ad oggetto il trasferimento di quote sociali di società a responsabilità limitata e la costituzione sulle stesse di diritti parziali sono redatti per atto pubblico o scrittura privata autenticata, ovvero con le modalità di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <p>2. In deroga all'articolo 31, commi 2 <b>e seguenti</b>, della legge 24 novembre 2000, n. 340, e successive modificazioni, e all'articolo 11, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, gli atti, le denunce e le comunicazioni per i quali il codice civile o le altre leggi non prevedono l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, ivi compresi gli atti di costituzione, modifica e scioglimento delle società semplici, sono firmati digitalmente ai sensi dell'articolo 21 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, e sono trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>2. In deroga all'articolo 31, commi 2, <b>2-bis e 2-ter</b> della legge 24 novembre 2000, n. 340, e successive modificazioni, e all'articolo 11, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581, gli atti, le denunce e le comunicazioni per i quali il codice civile o le altre leggi non prevedono l'obbligo dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata, ivi compresi gli atti di costituzione, modifica e scioglimento delle società semplici, sono firmati digitalmente ai sensi dell'articolo 21 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, e sono trasmessi ai competenti uffici del registro delle imprese.</p> |
| <p>3. Il soggetto obbligato può avvalersi dell'assistenza di un <b>intermediario</b> cui conferire il potere di rappresentanza all'esecuzione dell'adempimento, attraverso il modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sottoscritto digitalmente dal rappresentato e allegato alla domanda.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p>3. Il soggetto obbligato può avvalersi dell'assistenza di un <b>professionista iscritto nella sezione A dell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili o nell'albo degli avvocati</b> cui conferire il potere di rappresentanza all'esecuzione dell'adempimento, attraverso il modello uniforme tipizzato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sottoscritto digitalmente dal rappresentato e allegato alla domanda.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>4. L'atto di rappresentanza di cui al comma 3 può essere rilasciato a tutti i <b>oggetti intermediari, professionisti, associazioni datoriali o sindacali, agenzie di affari e di disbrigo di pratiche, comunque denominati</b>, accreditati presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) presso cui effettuano l'adempimento, tramite il modello di</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>4. L'atto di rappresentanza di cui al comma 3 può essere rilasciato a tutti i <b>professionisti iscritti negli albi professionali di cui al comma 3</b>, accreditati presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) presso cui effettuano l'adempimento, tramite il modello di accreditamento approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <p>accreditamento approvato con decreto del Ministro dello sviluppo economico.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                         |
| <p><b>5. Per ottenere l'accreditamento necessario ai sensi del comma 4 i soggetti richiedenti non devono essere interdetti, inabilitati o condannati per delitti non colposi per i quali la legge preveda la pena della reclusione non inferiore, nel minimo, a due anni. In caso di società, associazioni od organismi collettivi, i requisiti devono essere posseduti dal legale rappresentante, dalla persona preposta all'attività commerciale e da tutti i soggetti individuati dall'articolo 86, commi 2 e 5, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni. Le agenzie per le imprese previste dall'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 159, si reputano accreditate presso tutte le CCIAA che ricadono nell'ambito territoriale per il quale l'agenzia ha ottenuto l'accreditamento dal Ministero dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 3 del citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 159 del 2010. I soggetti che si servono dell'agenzia per le imprese rilasciano l'atto di rappresentanza in forma olografa e l'atto è conservato dall'agenzia stessa.</b></p> | <p><i>Soppresso</i></p> |
| <p><b>6. In caso di organi collegiali, qualora sia previsto che l'adempimento sia effettuato da tutti i membri del collegio, questi, con atto sottoscritto da ciascuno di essi con firma autografa, ai sensi dell'articolo 38 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modificazioni, possono delegare qualsiasi membro del collegio all'esecuzione dell'adempimento stesso. L'atto di conferimento di rappresentanza è trasmesso, in formato ottico inalterabile, firmato digitalmente ai sensi dell'articolo 25 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, a cura del delegato e trascritto nel registro delle imprese.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p><i>Soppresso</i></p> |
| <p><b>7. Per i contratti di cui al comma 1 del presente articolo redatti con le modalità di cui all'articolo 36, comma 1-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, le parti del contratto, in adempimento di quanto previsto dal testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, provvedono a liquidare le imposte e a richiedere la registrazione per via telematica con contestuale pagamento telematico delle imposte. Ai fini</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p><i>Identico</i></p>  |

---

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <p>dell'applicazione dell'imposta di bollo, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, si applicano le disposizioni previste per i corrispondenti atti rogati, ricevuti o autenticati dai notai o da altri pubblici ufficiali. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabiliti i termini e le modalità di esecuzione per via telematica degli adempimenti di cui al presente comma.</p> |                        |
| <p>8. All'attuazione del presente articolo le amministrazioni interessate provvedono nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>                                                                                                                                                                                 | <p><i>Identico</i></p> |



**Camera dei Deputati**

**Commissioni VI (Finanze) e X (Attività produttive,  
commercio e turismo)**

**Audizione della Rete delle Professioni Tecniche  
(RTP) nell'ambito dell'esame in sede referente  
del disegno di legge annuale per il mercato e la  
concorrenza (AC 3012)**

**Roma, 19 giugno 2015**

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

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

**CONSIGLIO NAZIONALE CHIMICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E  
DOTTORI FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E  
GEOMETRI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI**

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

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

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

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE  
TECNOLOGI ALIMENTARI**

## INDICE

|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Art. 12 – “Ultrattività della copertura per responsabilità civile derivante da attività professionale”                               | 4  |
| 2. Art. 31 – “Svolgimento di attività professionali in forma associata”                                                                 | 8  |
| 3. Regime fiscale dei redditi derivanti da attività svolta da Società Tra Professionisti (STP)                                          | 21 |
| 4. Società Tra Professionisti multidisciplinari                                                                                         | 25 |
| 5. Inclusione degli iscritti agli albi e/o collegi delle professioni tecniche nell’albo degli amministratori giudiziari                 | 29 |
| 6. Inclusione dei liberi professionisti iscritti agli albi e/o collegi fra i soggetti ammessi alla sottoscrizione dei contratti di rete | 33 |
| 7. Misure straordinarie per implementare la libera concorrenza negli affidamenti pubblici dei servizi di architettura e ingegneria      | 42 |

# 1. Art. 12 – “Ultrattività della copertura per responsabilità civile derivante da attività professionale”

---

## Motivazione

Preliminarmente, preme rammentarsi come la Rete delle Professioni Tecniche si sia attivata già da diversi anni al fine di tutelare i propri iscritti nella scelta consapevole e informata delle polizze professionali, individuando i relativi criteri-guida ed effettuando analisi di mercato.

In questo senso, l'introduzione di un periodo di ultrattività decennale delle polizze RC professionali rivolte a tutti i professionisti, ai sensi dell'attuale testo dell'art. 12, rappresenta senz'altro un segnale positivo per le categorie professionali interessate dalla riforma, introducendo la possibilità per i professionisti di accettare polizze che, di fatto, escludano la formula *claims made*.

La postuma così stabilita, infatti, avrebbe il merito di evitare che il professionista che cessa la propria attività professionale sia comunque costretto a stipulare polizze assicurative fino a quando il rischio di eventuali risarcimenti sia superato per l'avvenuta prescrizione del relativo diritto.

Nell'analizzare il testo in esame, tuttavia, si sono riscontrati alcuni residui aspetti di problematicità connessi alla attuale formulazione della norma nonché ulteriori questioni in tema di polizza RC professionale, in considerazione dei quali si richiede l'emendamento di seguito riportato.

In primo luogo, le modifiche proposte sono volte a prevedere la possibilità per il professionista di aderire, a costi più contenuti rispetto a quelli generalmente imposti dal mercato dei servizi assicurativi in caso di stipulazione di un contratto individuale, a una **polizza “standard” di**

**categoria, la cui negoziazione e conclusione siano rimesse alla competenza del Consiglio nazionale dell'ordine o del collegio di appartenenza**, in qualità di organo di rappresentanza professionale.

Fra i molti vantaggi, la sottoscrizione di tali polizze renderebbe possibile un maggiore risparmio sui premi assicurativi, la creazione di un *data base* sulla sinistrosità degli iscritti – essenziale per il buon funzionamento delle polizze – nonché la possibilità di compensare le aree della professione maggiormente a rischio di sinistri con quelle meno problematiche da questo specifico punto di vista.

L'introduzione di tale tipologia di polizze collettive, inoltre, avrebbe il vantaggio di agevolare il ruolo della Rete delle Professioni Tecniche nella verifica di congruità della polizza stipulata dal professionista.

A tale proposito, si rammenta come disposizioni che individuino criteri di congruità delle polizze professionali (massimale, estensione della copertura, etc.) siano già attualmente previste in relazione ad altre categorie professionali, fra cui notai e professionisti del settore sanitario. In particolare, per quanto riguarda i notai, il Decreto del Ministero della Giustizia 19 ottobre 2012 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 11 del 14-1-2013) ha fissato ad almeno 3 milioni di Euro il massimale della relativa polizza professionale individuale e ad almeno 150 mila Euro quello della polizza collettiva minima.

Per quanto concerne i medici, l'art. 3 comma 2 della legge 158/2012 prevede l'emanazione di un regolamento – che ad oggi non risulta ancora adottato – il quale, al fine di agevolare l'accesso alla copertura assicurativa da parte degli esercenti le professioni sanitarie, disciplini le procedure e i requisiti minimi e uniformi per l'idoneità dei relativi contratti, in conformità ad una serie di criteri predeterminati.

Alla luce di quanto esposto, pertanto, si richiede che l'attuale testo del DDL concorrenza preveda espressamente, **anche per le categorie professionali attualmente escluse, la determinazione per decreto dei**

## **requisiti di idoneità delle polizze assicurative.**

Ciò consentirebbe, sulla base della positiva esperienza delle citate professioni regolamentate del comparto giuridico e sanitario, di delineare un modello assicurativo generale di riferimento, al quale i diversi schemi contrattuali predisposti dalle singole compagnie sarebbero tenuti a ispirarsi, garantendo maggiore uniformità e certezza giuridica a vantaggio sia dei professionisti chiamati a sottoscrivere tale impegno sia, in ultima analisi, della stessa utenza.

Ulteriore problema che emerge dalla disciplina in materia di polizze RC professionali è rappresentato dalla attuale mancanza di una previsione normativa che obblighi le compagnie assicurative a stipulare tali polizze con i professionisti (cd. obbligo a contrarre).

La normativa attualmente in vigore, in sostanza, delinea un obbligo assicurativo “asimmetrico”, da un lato imponendo ai professionisti di essere dotati di idonea copertura assicurativa, dall’altro non obbligando in alcun modo le compagnie assicurative a fornire tale copertura.

A tale proposito e per ricondurre ad equilibrio lo schema assicurativo obbligatorio attualmente gravante sui professionisti, **si richiede pertanto che alle compagnie assicurative venga imposto l’obbligo a contrarre le polizze a copertura del rischio professionale.**

Quanto sopra anche al fine di contrastare l’attuale prassi per cui le compagnie di assicurazioni si rifiutano frequentemente di concludere le polizze assicurative professionali, facendo incorrere il professionista nel rischio concreto di non poter più svolgere la propria attività professionale.

### **Proposta di emendamento**

In considerazione di quanto detto, l’attuale testo dell’articolo 12 “Ultrattività della copertura per responsabilità civile derivante da attività professionale” dovrebbe essere riformulato nel seguente modo:



*“La lettera e) del comma 5 dell’articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, è integralmente sostituita dal seguente testo:*

*«e) a tutela del cliente, il professionista è tenuto a stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall’esercizio dell’attività professionale. A tale adempimento corrisponde l’obbligo a contrarre posto a carico delle compagnie di assicurazione. Il professionista deve rendere noti al cliente, al momento dell’assunzione dell’incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale. Le condizioni generali delle polizze assicurative di cui al presente comma possono essere negoziate, in convenzione con i propri iscritti, dai Consigli Nazionali e dagli enti previdenziali dei professionisti. Ai Consigli Nazionali è riconosciuta, altresì, la possibilità di stipulare polizze collettive valide per la generalità degli iscritti, la cui attivazione è subordinata all’accettazione volontaria del singolo professionista. Con successivo decreto del Presidente della Repubblica, adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n.400, su proposta del Ministro della Giustizia, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell’economia e delle finanze, sentite l’Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) e i Consigli nazionali degli ordini e deicollegi delle professioni regolamentate interessate, al fine di agevolare l’accesso alla copertura assicurativa agli esercenti le professioni anzidette, sono disciplinati le procedure e i requisiti minimi e uniformi per l’idoneità dei relativi contratti. In ogni caso, fatta salva la libertà contrattuale delle parti, le condizioni generali delle polizze assicurative prevedono l’offerta di un periodo di ultrattività della copertura per le richieste di risarcimento presentate per la prima volta entro i dieci anni successivi e riferite a fatti generatori della responsabilità verificatisi nel periodo di operatività della copertura»”.*

## 2. Art. 31 - “Svolgimento di attività professionali in forma associata”

---

### Motivazione

L'articolo 31, inserito nel Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (A.C. 3012), stabilisce quanto segue:

*“1. In applicazione dell'articolo 24, comma 1, della legge 7 agosto 1997, n. 266, sono validi a ogni effetto i rapporti contrattuali intercorsi a decorrere dalla data di entrata in vigore della medesima legge n. 266 del 1997 tra soggetti privati e società di ingegneria, costituite in forma di società di capitali di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro quinto del codice civile, ovvero in forma di società cooperative di cui al capo I del titolo VI del medesimo libro quinto del codice civile.*

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

**Secondo il relatore per la VI Commissione, On. Martella:**

«L'articolo 31 è una **disposizione di interpretazione autentica** attraverso la quale il legislatore **estende alle società di ingegneria costituite in forma di società di capitali o cooperative la disciplina della legge n. 266 del 1997, che per prima ha consentito l'esercizio della professione in forma societaria**. L'intervento normativo consente così di affermare la validità dei contratti conclusi, a decorrere dall'11 agosto 1997, tra le suddette società di ingegneria ed i privati, superando interpretazioni opposte date dalla giurisprudenza.

Per risolvere il problema degli appalti privatistici conclusi dalle società di ingegneria prima del 2013, l'articolo 31 riconduce all'entrata in vigore della legge n. 266 del 1997 la possibilità per i professionisti dell'area tecnica di svolgere la professione attraverso la costituzione di società di capitali (società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata) e società cooperative, facendo conseguentemente salvi i rapporti contrattuali già intercorsi (comma 1).

La disposizione abroga dunque il comma 2 dell'articolo 24 della legge n. 266 del 1997, relativo alla necessità di un regolamento di esecuzione per la determinazione dei requisiti per l'esercizio delle attività in forma societaria (comma 2)».

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

La norma proposta, nel confermare l'abrogazione della disposizione di cui art. 2, legge 23 novembre 1939, n. 1815 che stabiliva un espresso divieto all'esercizio delle attività professionali in forma associata (*«è vietato costituire, esercire o dirigere, sotto qualsiasi forma diversa da quella di cui al precedente articolo, società, istituti, uffici, agenzie od enti, i quali abbiano lo scopo di dare, anche gratuitamente, ai propri consociati od ai terzi, prestazioni di assistenza o consulenza in materia tecnica, legale, commerciale, amministrativa, contabile o tributaria»*), tende, infatti **surrettiziamente ad attribuire efficacia retroattiva alla disposizione che abroga il precitato divieto al solo scopo di abolire, al contempo, l'obbligo di adozione del decreto ministeriale** di cui al comma 2.

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

Tuttavia, tale operazione conduce a un esito abnorme e contrario ai principi uniformemente riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità in merito alle caratteristiche e agli effetti delle norme cd. «di

interpretazione autentica», con l'ulteriore segnalato effetto distorsivo sul mercato dei servizi di ingegneria.

È agevole dimostrare tale assunto.

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

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

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

superando, di fatto, la delega contenuta nell'art. 24, comma 2, della legge del 1997 n. 266, mai formalmente attuata.

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

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

Tuttavia, ben altro appare **lo scopo dell'operazione legislativa in commento: essa, infatti, tende a "riportare in vita" una disposizione – l'abrogazione del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815/1939 disposta dall'art. 24, comma 1, della legge n. 266/1997 – al solo scopo di ripristinare la vigenza del regime giuridico stabilito per effetto dell'abrogazione medesima per il periodo intermedio** (cioè fino all'entrata in vigore del regolamento n. 34/2013), durante il quale l'anzidetto regime giuridico non ha operato per via della mancata adozione del decreto ministeriale previsto al comma 2.

**La portata dell'intervento appare, in tal senso, del tutto illegittima**, perché evidentemente contraria al principio di successione delle leggi nel tempo. In altri termini, l'articolo 31 eluderebbe il predetto principio attribuendo all'abrogazione del divieto (in assenza della disciplina regolamentare) un'illegittima efficacia retroattiva.

In definitiva, l'obiettivo della disposizione di cui all'art. 31 del DDL concorrenza è evidentemente quello di superare il principio *tempus regit*

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

Com'è noto, **le uniche norme dotate di efficacia retroattiva sono quelle di interpretazione autentica** ed è per tale motivo che la relazione di accompagnamento all'art. 31 tende a configurare la previsione in commento nei termini anzidetti.

Tuttavia, una simile prospettazione non può ritenersi condivisibile, posto che l'articolo 31 non presenta le caratteristiche di norma di interpretazione autentica.

È ben vero che il legislatore può fornire una interpretazione autentica in ordine alla portata precettiva di una norma in deroga al fondamentale principio di irretroattività delle leggi (art. 11 delle preleggi), ma la giurisprudenza ha chiarito come le norme riconducibili a tale categoria debbano presentare caratteristiche ben precise.

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

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

parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 41 del 2011).

Analogamente, la Corte Costituzionale (da ultimo sent. n. 308/2013) ha escluso che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica possa dirsi costituzionalmente illegittima, qualora la legge interpretativa abbia lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012). Essa deve, tuttavia, anche rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012).

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

Nel caso di specie, la disposizione del DDI concorrenza presenta contenuti e finalità palesemente innovativi rispetto allo spirito dell'art. 24 L. n. 266/1997. Ciò in quanto la lettera dell'art. 31 stabilisce, *per tabulas*, l'abrogazione sia del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815/1939, sia della necessità di adottare un successivo regolamento per disciplinare l'esercizio delle attività professionali di cui all'art. 1 della precitata legge del 1939 (regolamento, peraltro, successivamente emanato in forza della

delega di cui all'art. 10, comma 10 della legge n. 183/2011, che la norma in esame, in ogni caso, tende a ignorare).

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

Dalla relazione dell'On. Martella emerge, peraltro, che **la motivazione fondamentale posta a sostegno dell'emananda disposizione è quella di «risolvere il problema degli appalti privatistici conclusi dalle società di ingegneria prima del 2013»** attraverso la rimozione del limite asseritamente costituito dalla mancata adozione del più volte citato regolamento di cui al comma 2 dell'art. 24.

Orbene, se tale è l'obiettivo dichiarato dalla relazione di accompagnamento all'art. 31 del DL concorrenza, è assolutamente certo che esso **non può essere validamente perseguito attraverso le modalità prospettate dal legislatore.**

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

È appena il caso di rilevare che **tale categoria non è in alcun modo assimilabile a quella delle società di professionisti** attualmente disciplinata dalla legge n. 183/2011 e dal DM n. 34/2013, dal momento che le stesse, per definizione, sono legittimate solo a operare nel settore degli appalti pubblici e non possono concludere validamente contratti nel settore privato. **La normativa istitutiva delle società di ingegneria**



**configura, infatti, una *lex specialis* – ossia una specifica ipotesi di deroga adottata in costanza del divieto di cui all'art. 2 della legge n. 1815/1939 – rispetto alla quale non potrebbe in alcun modo estendersi la (peraltro illegittima) efficacia retroattiva attribuita dall'art. 31 all'abrogazione del divieto anzidetto prevista dall'art. 24 della legge n. 266/1997.**

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

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

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

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

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

Dal prospetto si rende viepiù evidente – ove ve ne fosse ulteriormente bisogno – che le due categorie societarie non sono assimilabili.

Le differenze evidenziano che la modifica proposta nel DDL non risolve, dal punto di vista della concorrenza, le differenze tra le Società tra professionisti (STP) e le Società di ingegneria.

Come si evince dal prospetto sopra indicato, sussistono notevoli differenze non solo sotto il profilo delle modalità di esercizio delle prestazioni, quanto, soprattutto, sotto il profilo dell'approccio complessivo all'attività professionale.

Rispetto alle STP, ad oggi le Società di ingegneria:

- a) non posseggono criteri e modalità affinché l'esecuzione dell'incarico professionale conferito alla società sia eseguito solo dai soci in possesso dei requisiti per l'esercizio della prestazione professionale;
- b) non rispondono di violazioni deontologiche;
- c) non sono sottoposte al regime di incompatibilità che impedisce ad un professionista di partecipare a più società tra professionisti – STP.

La difformità di regole tra Società di ingegneria e Società tra professionisti hanno caratteristiche tali da impedire, restringere e falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno, in violazione dell'art. 101 TFUE. Ed il controllo, da parte della Società di ingegneria, del mercato degli appalti pubblici, ne costituisce una prova evidente.

In tale settore, le Società di ingegneria – SDI hanno, infatti, assunto un ruolo assolutamente dominante; secondo i dati elaborati dal Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri, nel 2014 le Società di ingegneria – SDI hanno acquisito l'85% degli importi posti a gara per i servizi di ingegneria e architettura nel nostro Paese, lasciando ai liberi professionisti e alle loro Società (STP) una quota dello 0,8%.

Ma – si ripete – è sufficiente fare riferimento alla fonte giuridica istitutiva per essere assolutamente certi che un **intervento legislativo finalizzato a**

rendere retroattiva l'abrogazione del divieto di istituire società tra professionisti non spiegherebbe comunque alcuna efficacia sulla *lex specialis* istitutiva delle società di ingegneria. Né detto intervento – come ipotizzato dalla relazione di accompagnamento – risulta in alcun modo idoneo ad autorizzare *ex post* tali società a concludere contratti di diritto privato (sul punto, per tutte, si rinvia a Trib. Torino, sentenza del 17 dicembre 2013), configurandosi, in ipotesi, una palese violazione proprio del principio di libera concorrenza cui l'emanata normativa dovrebbe essere ispirata (e che dovrebbe, per ciò stesso, tutelare e non violare), dal momento che il segnalato effetto sanante avrebbe una ricaduta grossolanamente distorsiva sul libero gioco della concorrenza, **convalidando "a posteriori" contratti nulli** (perché conclusi sine titulo dalle società di ingegneria nel settore privato), oltre che dei principi di uguaglianza, parità di trattamento e ragionevolezza, costituzionalmente tutelati.

### **Proposta di stralcio**

Chiaritane l'evidente illegittimità costituzionale, agevolmente rilevabile anche nella presente fase di discussione del provvedimento, **si chiede lo stralcio integrale della disposizione di cui all'art. 31 del DDL, in vista dell'elaborazione di una disciplina diversa e pienamente conforme allo spirito della legge vigente.**

### 3. Regime fiscale dei redditi derivanti da attività svolta da Società Tra Professionisti (STP)

---

#### Motivazione

Come è noto, le *Società tra professionisti* permettono di offrire servizi professionali a soggetti privati utilizzando una struttura di tipo societario e realizzando, quindi, quelle modalità operative che le società di ingegneria possono attivare presso la committenza pubblica.

Occorre sottolineare, tuttavia, che **la normativa fiscale afferente le STP necessita di profondi chiarimenti.**

In particolare, per quanto riguarda l'inquadramento civilistico di dette società, **l'articolo 10 della legge 183/2011 prevede che le Società tra professionisti adottino uno dei modelli societari esistenti**, non ipotizzando la creazione di un nuovo modello societario *ad hoc*. La volontà del legislatore è evidentemente quella di creare dei soggetti societari che possano offrire una pluralità di competenze e possiedano, altresì, le capacità economiche e finanziarie per far fronte ai crescenti investimenti richiesti per l'esecuzione delle prestazioni professionali in ambiti di mercato sempre più estesi e concorrenziali. Da qui la possibilità di includere, nella compagine sociale, soci non professionisti con finalità di investimento.

A ben vedere, l'insieme di norme contenute nel sopracitato articolo 10 evidenziano una netta distinzione tra soggetto esercente l'attività societaria e i prestatori dei servizi, individuando nella società il centro di interesse patrimoniale e nei soci professionisti i soggetti preposti all'esecuzione della prestazione.

Tale distinzione comporta che, benché l'attività esercitata sia di natura professionale, il reddito prodotto faccia comunque capo alla società, costituendo inevitabilmente reddito di impresa.

Tale conclusione è conforme alla soluzione proposta dall'Agenzia delle Entrate in data 8 maggio 2014, in risposta ad un interpello presentato da una *Società tra professionisti* costituita nella forma di società a responsabilità limitata. L'Agenzia, infatti, nel rispondere al contribuente, ha affermato che *“dette società professionali non costituiscono un genere autonomo con propria causa, ma appartengono alle società tipiche disciplinate dai titoli V e VI del libro V del codice civile e, pertanto, sono soggette integralmente alla disciplina legale del modello societario prescelto, salvo le deroghe ed integrazioni previste dalla disciplina speciale contenuta nella legge n. 183 del 2011 e nel regolamento attuativo. Ne consegue che anche per le S.T.P. trovano conferma le previsioni di cui agli articoli 6, ultimo comma, e 81 del TUIT, per effetto dei quali il reddito complessivo delle società in nome collettivo e in accomandita semplice, delle società e degli enti commerciali di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 73, da qualsiasi fonte provenga, è considerato **reddito di impresa**. Ai fini della qualificazione del reddito prodotto dalle S.T.P., **non assume alcuna rilevanza, pertanto, l'esercizio dell'attività professionale, risultando a tal fine determinante il fatto di operare in una veste giuridica societaria**”*.

Correttamente, il parere dell'Agenzia delle Entrate attribuisce rilevanza fondamentale al criterio soggettivo, relativo alla veste giuridica societaria, rispetto all'oggetto dell'attività svolta dalla *Società tra professionisti*.

Peraltro, rispetto ad una *Società tra professionisti* costituita nella forma di società di capitali, l'applicazione del criterio di cassa (conseguente all'applicazione del regime fiscale delle associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni), con l'imponibilità per trasparenza sui soci e l'applicazione della ritenuta di acconto di cui all'articolo 25 del D.P.R.



600/1973, genererebbe una serie di problematiche, di cui si riporta un breve elenco non esaustivo:

- necessità di redigere il bilancio di esercizio secondo il criterio di competenza e imposizione in capo ai soci secondo il criterio di cassa, con la conseguente necessità di porre in essere una gestione contabile che contempra entrambi i criteri;
- sostanziale difformità tra risultato di esercizio della società e base imponibile ai fini fiscali;
- difficoltà nel remunerare il lavoro dei soci in corso d'anno per rispettare i vincoli posti in essere dalla normativa relativa alla distribuzione degli utili;
- difficoltà nell'attribuzione della ritenuta ai singoli soci in quanto parte del patrimonio della società;
- impossibilità di ripartire il reddito prodotto tra i singoli soci in base al lavoro svolto (così come accade nelle associazioni tra professionisti) senza risultare in contrasto con quanto previsto dall'atto costitutivo e dallo statuto della società.

### **Proposta di emendamento**

Pertanto, alla luce delle osservazioni sopra riportate, si propone di inserire nel testo del Decreto in esame un articolo aggiuntivo recante la seguente disposizione:

*“1. Alle società costituite ai sensi dell'articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183, si applicano, anche ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i regimi fiscali previsti per i modelli societari dalle stesse adottate”.*

Al fine di dare maggiore impulso allo sviluppo delle *Società tra professionisti*, allargando la platea dei soggetti interessati, al proposto emendamento si aggiungono i seguenti commi:

- *“2. In fase di costituzione, derogando a quanto previsto nel comma precedente, le società possono optare per il regime fiscale delle associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni di cui all'articolo 5, comma 3, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.*
- *3. L'esercizio dell'opzione di cui al comma 2 è irrevocabile, e si applica anche ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446”.*

Con finalità di tutela per le Società tra professionisti già operanti e a riduzione del rischio di contenzioso, al proposto emendamento si aggiunge il seguente comma:

- *“4. Alle società di cui al comma 1, già costituite prima dell'entrata in vigore della presente norma, si applica il regime fiscale desumibile da comportamento concludente”.*

## 4. Società Tra Professionisti multidisciplinari

---

### Motivazione

Nel quadro della disciplina attuale in materia societaria, le società tra professionisti appaiono fra gli strumenti migliori per consentire, soprattutto ai giovani, di strutturarsi per competere ad armi pari con le società di capitale già attive da anni nel comparto delle professioni tecniche e di acquisire visibilità e competenze anche a livello internazionale.

Per questo motivo, la Rete delle Professioni Tecniche si è fortemente adoperata per sollecitare l'emanazione del D.M. 34/2013 in materia di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico, attuativo delle disposizioni di cui all'art. 10 della legge n. 183/2011, pur rilevando nel testo approvato diversi punti problematici.

Tra questi, una **criticità tuttora irrisolta riguarda le Società tra professionisti multidisciplinari e le disposizioni concernenti la loro iscrizione agli albi professionali.**

L'art. 10, comma 8, della L. n. 183/2011, infatti, ha previsto che: *“La società tra professionisti può essere costituita anche per l'esercizio di più attività professionali”.*

Il precedente comma 7 prevede, in via generale, che: *“I professionisti soci sono tenuti all'osservanza del codice deontologico del proprio ordine, così come la società è soggetta al regime disciplinare dell'ordine al quale risulta iscritta. Il socio professionista può opporre agli altri soci il segreto concernente le attività professionali a lui affidate”.*

Nel Regolamento attuativo della suddetta disciplina, di cui al predetto **Decreto 34/2013**, la questione dell'iscrizione delle società all'albo professionale è affrontata all'art. 8, comma 1, il quale prevede che: *“La società tra professionisti è iscritta in una sezione speciale degli albi o dei*

*registri tenuti presso l'ordine o il collegio professionale di appartenenza dei soci professionisti”.*

Per quanto concerne nello specifico le società multidisciplinari, tuttavia, **il secondo comma dell'art. 8** prevede che le stesse debbano iscriversi presso l'albo dell'Ordine o Collegio professionale *“relativo all'attività individuata come prevalente nello statuto o nell'atto costitutivo”.*

Sulla scorta di quanto previsto nel Regolamento attuativo, pertanto, **una società multidisciplinare potrebbe iscriversi al solo albo relativo alla professione “prevalentemente” espletata dalla società**, lì dove la prevalenza non è valutata sul piano sostanziale, ma in base a quanto eventualmente indicato nell'atto costitutivo e/o nello statuto redatto ed approvato dai medesimi soci professionisti.

La previsione dell'art. 8 si ripercuote, peraltro, sul regime disciplinare applicabile alla società multidisciplinare; ed infatti, l'art. 12 del Regolamento prevede che la società multidisciplinare possa essere responsabile in solido con il professionista socio. Tuttavia, in questi casi essa sarà assoggettata al potere disciplinare del solo Ordine/Collegio professionale al cui Albo risulti iscritta.

Alla luce di quanto sopra, sono evidenti alcune rilevanti **discrasie tra il regime normativo ordinario e quello regolamentare** in materia di iscrizione agli albi delle società multidisciplinari.

Peraltro, l'art. 1 del DPR 137/2012 (prevalente rispetto al DM 34/2013) definisce il *professionista* come colui che esercita una professione regolamentata ed intende, poi, per *professione regolamentata* l'attività, o l'insieme delle attività, riservate per espressa disposizione di legge o non riservate, *il cui esercizio è consentito solo a seguito d'iscrizione in ordini o collegi* subordinatamente al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento di specifiche professionalità. **Il professionista, quindi, per potersi considerare tale, deve essere iscritto all'albo della professione regolamentata esercitata e non ad “un albo” qualsiasi.**

Tale obbligo opera non solo per il professionista “persona fisica”, ma anche per la struttura professionale “persona giuridica”, a prescindere dalla specifica previsione legislativa di cui all’art. 10, comma 7 della L. n. 183/2011, non fosse altro per la ragione che, in difetto di iscrizione, non sarebbe possibile conferire al professionista alcun incarico professionale, e ciò **a prescindere dalla sua natura di persona fisica o giuridica.**

Ora, considerato che il comma 7 dell’art. 10 della legge delega si riferisce evidentemente (quando afferma che: *“la società è soggetta al regime disciplinare dell’ordine al quale risulti iscritta”*) alle società “mono-disciplinari”, la sua applicazione anche alle società multidisciplinari impone gli adattamenti necessari a garantirne la coerenza con i superiori principi qui di seguito menzionati.

Sotto il profilo logico sistematico, in primo luogo, **non vi è ragione per circoscrivere l’obbligo di iscrizione delle società multidisciplinari ad un solo albo professionale.**

A questo si aggiunga che la “prevalenza” dell’attività dovrà essere individuata sulla base dell’atto costitutivo e dello statuto societario, ossia sulla base di atti il cui contenuto è rimesso alla libera determinazione dei sottoscrittori. Tutto ciò implica, dunque, che l’individuazione dell’attività prevalente e, con essa, il regime disciplinare alla quale sarà sottoposta la società, sia rimesso all’apprezzamento discrezionale dei soci. Orbene, quanto sopra rappresenterebbe una soluzione incompatibile con i precetti costituzionali sanciti dall’art. 25 della Costituzione, ai sensi del quale: *“Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge”*. Difatti, senza voler indugiare sulla natura propria della funzione disciplinare esercitata dall’Ordine nel caso delle società multidisciplinari, il Giudice sarebbe costituito per regolamento ministeriale (e non con legge) visto che il legislatore non pone il “limite” dell’iscrizione della società ad un solo Albo. Inoltre, questo giudice non sarebbe “precostituito per legge”, ma verrebbe rimesso alla libera determinazione dei soci professionisti in sede di indicazione dell’attività “prevalente” nello statuto o atto costitutivo.

## Proposta di emendamento

Per tutto quanto sopra esposto, si ritiene indifferibile introdurre nel testo del DDL attualmente in discussione un **articolo aggiuntivo di modifica dell'art. 8 del D.M. 34/2013** "Regolamento in materia di società per l'esercizio di attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico, ai sensi dell'articolo 10, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183".

Nello specifico, tale articolo dovrebbe contenere la seguente disposizione:

*"L'articolo 8 comma 1 del D.M. 34/2013 è modificato come segue:*

*«La società tra professionisti, ivi inclusa la società multidisciplinare, è iscritta in una sezione speciale degli albi o dei registri tenuti presso l'ordine o il collegio professionale di appartenenza dei soci professionisti».*

*L'articolo 8 comma 2 del D.M. 34/2013 è abrogato".*

## 5. Inclusione degli iscritti agli albi e/o collegi delle professioni tecniche nell'albo degli amministratori giudiziari

---

### Motivazione

Nel quadro della riforma attualmente in discussione, si ritiene di fondamentale interesse portare all'attenzione del legislatore una **circostanza di concreta disparità** venutasi a determinare a seguito dell'istituzione presso il Ministero della Giustizia, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 94/2009, dell'Albo degli Amministratori Giudiziari, incaricati di custodire, conservare e amministrare i beni soggetti a sequestro o confisca.

**L'art. 3, comma 1 del D.Lgs. 14/2010, infatti, nell'istituire il predetto Albo,** consente l'iscrizione esclusivamente di *“coloro che, domiciliati in Italia, hanno concretamente svolto attività professionale e risultano iscritti da almeno cinque anni: a) nell'Albo professionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili; b) nell'Albo professionale degli avvocati”*, purché in possesso dei requisiti di onorabilità di cui al successivo articolo 4.

La norma, pertanto, **esclude i professionisti tecnici iscritti ai rispettivi Albi dai soggetti legittimati a ricoprire il ruolo di amministratori giudiziari**, previa iscrizione nell'apposito albo. Tale circostanza è rimasta immutata anche a seguito dell'entrata in vigore del successivo D.M. 160/2013, recante disposizioni attuative in materia di iscrizione nell'Albo degli amministratori giudiziari.

Dall'analisi della normativa in materia, in evidente contrasto con il quadro delle liberalizzazioni e della valorizzazione sempre crescente delle libere professioni in cui sta trovando definizione il DDL concorrenza, non può non

emergere la necessità di **sanare tempestivamente una situazione di ingiustificato pregiudizio per la categoria dei professionisti tecnici**, le cui competenze risultano senza dubbio adeguate ai compiti di “gestione” propri dell’amministratore giudiziario, soprattutto qualora oggetto di confisca o sequestro siano beni economicamente produttivi, quali le imprese.

Nonostante la disciplina attualmente in vigore abbia previsto una sezione speciale di amministratori “esperti in gestione aziendale”, infatti, risulta evidente che **la complessità delle vicende che interessano tali beni rendono di fondamentale importanza il coinvolgimento dei professionisti dell’area tecnica**, in particolar modo nell’amministrazione di realtà imprenditoriali operanti in settori di attività ove la gestione delle tecnologie rappresenta un elemento determinante per la sopravvivenza dell’impresa.

A dimostrazione del collegamento inscindibile fra professionisti tecnici e impresa, in particolare, è utile ricordare il ruolo e i compiti specifici dell’**Ingegnere gestionale**, fra le cui specializzazioni rientrano, appunto, la progettazione, l’organizzazione e la gestione di imprese o di settori di imprese, nonché una conoscenza approfondita dell’approccio “gestionale” ai problemi aziendali.

Allo stesso modo, si osserva come fra le competenze specialistiche dei **tecnologi alimentari**, responsabili dei processi e degli impianti per la produzione alimentare, rientri la gestione delle imprese operanti nel settore di produzione, trasformazione, conservazione e commercializzazione degli alimenti; o come nel panorama delle professioni legate al mondo dell’agricoltura, vi siano **dottori Agronomi** e **dottori Forestali** con funzioni di direzione gestione, amministrazione e contabilità delle imprese agricole e delle imprese agroalimentari, o come il ruolo del **perito agrario** all’interno di un’azienda agricola ricomprenda sempre più spesso compiti di direzione e gestione dell’impresa stessa, ivi incluse le funzioni di tipo contabile e quelle di rappresentanza e assistenza tributaria.



Parimenti, è impossibile non condividere la necessità che un professionista tecnicamente qualificato sia coinvolto nella gestione delle **imprese operanti nel settore della chimica**, anche al fine di minimizzare in modo significativo gli eventuali rischi di impatto ambientale.

A conferma della centralità del ruolo dei professionisti dell'area tecnica nella gestione delle complesse vicende aziendali, si segnala anche che i numerosi master e corsi di specializzazione in "Ingegneria di impresa" o in "Gestione della crisi di impresa" risultano il più delle volte aperti anche ai professionisti dell'area tecnica, sempre più frequentemente preposti a ruoli apicali, specialmente nelle imprese operanti nel settore manifatturiero, tecnologico, edile e dei trasporti.

A ben vedere, tali **percorsi di formazione post lauream** non fanno che provare l'idoneità del professionista tecnico a ricoprire i compiti di amministratore giudiziario, risultando perfettamente in linea con i requisiti formativi previsti per l'iscrizione all'Albo dalle norme attualmente in vigore, fra cui rientra, appunto, "l'attestazione di frequentazione con profitto di corsi di formazione post-universitari di secondo livello in materia di gestione di aziende o di crisi aziendale" (cfr. art. 4, comma 2, lett. g del D.M. 160/2013 e art. 3, comma 3, D.Lgs. 14/2010).

Per tutto quanto detto, si richiede che, nel quadro di una riforma che ha già per più aspetti riconosciuto e valorizzato il ruolo delle libere professioni, **sia consentita anche ai professionisti iscritti agli albi o registri tenuti presso gli ordini o collegi dell'area tecnica** – al pari dei colleghi commercialisti, esperti contabili e degli avvocati – **la possibilità di richiedere e ottenere l'iscrizione nell'Albo degli Amministratori giudiziari**, in modo da poter garantire una gestione quanto più produttiva ed efficiente dei beni più strettamente attinenti al proprio ambito professionale.

## Proposta di emendamento

Al testo dell'AC 3012 si propone, pertanto, la proposta di emendamento sotto articolata.

In particolare, nel testo va introdotto il seguente articolo aggiuntivo di modifica al Decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14 "Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94 di istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari".

*“Al Decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14 sono apportate le seguenti modificazioni:*

*all'articolo 3, comma 1, dopo la lettera b) è aggiunta la seguente:*

**«c) agli albi o registri tenuti presso gli ordini o collegi dell'area tecnica.»**

*all'articolo 7, comma 2, la lettera a) è sostituita dalla seguente:*

**«a) gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nell'albo degli avvocati e negli albi o registri tenuti presso gli ordini o collegi dell'area tecnica da almeno cinque anni;»”.**

## 6. Inclusione dei liberi professionisti iscritti agli albi e/o collegi fra i soggetti ammessi alla sottoscrizione dei contratti di rete

---

### Motivazione

Come è noto, lo strumento del Contratto di Rete risponde a precisi indirizzi di politica economica per il rafforzamento del tessuto produttivo nazionale; una politica che fa leva, in particolare, sull'aggregazione, sullo scambio di *knowhow* e sulla collaborazione tra operatori economici diversi. La rapida diffusione dei Contratti di Rete, dal 2010 ai primi mesi del 2015, oltre a confermare utilità di tale strumento, riflette in modo evidente la **necessità di molti attori del mercato, specie di ridotte dimensioni, di aggregarsi secondo schemi flessibili** per fare fronte ad una serie di criticità, inaspritesi ulteriormente a causa della lunga fase di crisi registrata nel Paese. **La disciplina attualmente in vigore in materia, tuttavia, ammette alla sottoscrizione di un contratto di rete esclusivamente i soggetti che risultino titolare di un'impresa**, con ciò escludendo, secondo una interpretazione restrittiva della norma di cui si dirà in seguito, coloro che operano nel sistema delle libere professioni.

**Ad oggi, pertanto, risulta, escluso dai Contratti di Rete un bacino potenziale di oltre 1 milione di liberi professionisti**, a tutti gli effetti vere e proprie micro-impresе, spesso inserite in complesse ed articolate filiere della produzione e portatrici di *know-how* specifico nell'ambito catene del valore guidate da imprese più strutturate. Liberi professionisti che rappresentano, si ricorda, il 5% dell'occupazione totale.

Nell'ottica di rafforzare e valorizzare il Contratto di Rete, in quanto strumento utile a favorire gli obiettivi di crescita economica e di consolidamento della ripresa, appare imprescindibile addivenire ad una **modifica sostanziale della normativa**, ampliando la tipologia dei soggetti che possono aderire ad un Contratto di Rete e **aprendo in modo esplicito l'uso di tale strumento, in particolare, alla figura dei liberi professionisti iscritti agli Albi e/o ai collegi professionali**.

Scendendo maggiormente nei dettagli della normativa, il comma 4 *ter* e seguenti dell'articolo 3 del D.L. 10 febbraio 2009 n. 5, definiscono il Contratto di Rete come lo strumento con cui ***“più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato (...)”***.

Lo stesso comma 4 *ter* ed il successivo comma 4 *quater* prevedono, inoltre, l'obbligo di iscrizione del Contratto di Rete presso i singoli registri delle imprese dei soggetti partecipanti o, nel caso di costituzione di un fondo comune, presso il registro delle imprese dove il Contratto di Rete ha stabilito la propria sede.

Quanto riportato nei commi 4 *ter* e 4 *quater* fa emergere con chiarezza come lo **strumento del Contratto di Rete sia stato ideato e costruito intorno alla figura dell'imprenditore come tradizionalmente inteso** alla luce dell'art. 2082 del Codice Civile, e cioè un soggetto che eserciti professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi.

Stando a una rigida applicazione e interpretazione della disciplina civilistica, **i liberi professionisti non sono qualificabili come imprenditori nel nostro ordinamento**, salvo qualora esercitino un'attività organizzata in

forma di impresa, con la conseguenza di risultare espressamente esclusi dalla possibilità di sottoscrivere un Contratto di Rete ai sensi del D.L. 10 febbraio 2009 n. 5.

Ciò premesso, sebbene sia chiaro il riferimento ai soggetti che possono porre in essere il Contratto di Rete, è importante chiedersi se **l'individuazione degli stessi alla luce della sola disciplina civilistica, tradizionalmente intesa non rischi di ridurre in modo significativo la portata innovativa dello strumento** predisposto dal legislatore, depotenziandone gli obiettivi di flessibilità, dinamicità e produttività ai quali tale strumento è primariamente preposto.

Ed infatti, **tenere fuori da tali forme di aggregazione le diverse categorie delle libere professioni, in particolare quelle tecniche, non appare conforme agli orientamenti che il sistema produttivo sembra attualmente assumere** e che i principi della crescita sembrano attualmente dettare. In particolare, il supporto offerto nel campo delle professioni tecniche può essere rilevante in termini di progettazione, di sperimentazione, di analisi e prove, attività non di rado oggetto di un Contratto di Rete. La sottoscrizione di Contratto di Rete che includesse anche i liberi professionisti, inoltre, permetterebbe alle imprese di usufruire più agevolmente dei servizi offerti dagli stessi, superando la necessità dei numerosi contratti di collaborazione e contratti d'opera attualmente posti in essere al medesimo scopo.

A sostegno dell'inclusione dei professionisti nei Contratti di Rete si osserva, inoltre, come la **distinzione operata dalla disciplina civilistica italiana fra "imprenditore" e "libero professionista"** – improntata in modo particolare sulle modalità di svolgimento delle attività – **non possa e non debba comunque tradursi in un ostacolo alla libera concorrenza** e alla possibilità di sviluppare sinergie fra soggetti di natura diversa, al fine di incrementare efficienza, produttività e competitività di un'attività economica.

Per contrastare tale rischio e partendo dal presupposto evidente che anche i professionisti svolgono frequentemente attività di tipo economico, **il legislatore e la giurisprudenza comunitaria hanno già da tempo contribuito a ridefinire la nozione di "imprenditore", in modo da ricomprendere il tale categoria di soggetti anche l'esercente una professione intellettuale.**

Già da diversi anni, infatti, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha contribuito ad affermare il principio secondo cui è considerata impresa qualsiasi entità che svolga una attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e delle sue modalità di finanziamento, ricomprendendo tra queste anche le professioni intellettuali (cfr., *ex multis*, sui medici, Pavlov, 12 settembre 2000, C-180-184/98<sup>1</sup>; spedizionieri doganali, Commissione c. Italia, 18 giugno 1998, C-

---

<sup>1</sup> Per comodità, si riportano i punti 75-77 della sentenza Pavlov, C-180-184/98: *"A questo proposito, dalla costante giurisprudenza risulta che **costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato (...)**;*

*76 Nella causa de qua, i medici specialisti membri della LSV forniscono, nella loro qualità di operatori economici autonomi, servizi su un mercato, cioè quello dei servizi medici specialistici. Questi medici ricevono dai loro pazienti una retribuzione per i servizi che somministrano loro e assumono i rischi finanziari connessi con l'esercizio della loro attività.*

*77 Ciò considerato, i medici specialisti autonomi membri della LSV svolgono un'attività economica e, pertanto, costituiscono imprese ai sensi degli artt. 85, 86 e 90 del Trattato, senza che la natura complessa e tecnica dei servizi da loro forniti e la circostanza che l'esercizio della loro professione è*

35/96, punto 36; ed avvocati , Wouters, 19 febbraio 2002, C-309/99, punti 44-49, Arduino, 19 febbraio 2002, C-35/99). Tale orientamento si è tradotto positivamente nella **definizione di piccole e medie imprese** contenuta nella raccomandazione 2003/361/CE della Commissione e ribadita all'Allegato I al Reg. CE 800/2008. Ai sensi della predetta normativa, infatti, **va considerata impresa "ogni entità, indipendentemente dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica"**, ricomprendendo in tal modo anche i lavoratori autonomi, in un'ottica di equiparazione fra attività professionali e impresa che ha già incontrato l'avallo, fra i tanti, dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato<sup>2</sup> e del Consiglio di Stato<sup>3</sup>.

Tale apertura verso la nozione estensiva di operatore economico di matrice comunitaria ha già prodotto **effetti determinanti nel nostro ordinamento rispetto alla normativa sugli appalti pubblici**, le cui riforme susseguite nel corso degli anni ha prodotto un graduale ampliamento dei soggetti ammessi a partecipare alle relative procedure di gara.

Il consolidarsi di tale orientamento interpretativo estensivo in tema di "impresa" ha portato, inoltre, la Commissione Europea, con il **Piano d'azione imprenditorialità 2020**, ad avviare una iniziativa volta a

---

*regolamentato siano tali da modificare questa conclusione (v., in tal senso, sentenza 18 giugno 1998, Commissione/Italia, già citata, punti 37 e 38)".*

<sup>2</sup> Cfr., *ex multis*, (Provvedimento del 18 novembre 1992, Aici-Fiv), in cui l'Autorità Federazione Italiana Vela è stata qualificata come impresa dal punto di vista economico e assoggettata alla legge n. 287/90, in virtù del fatto che la sua attività non consiste solo nell'esercizio di poteri regolamentari ma comporta anche l'assunzione di scelte economiche relative al reperimento e alla distribuzione dei finanziamenti; cfr. anche il provvedimento del 14 dicembre 1994, "Tariffe Amministratori di Condomini", in cui l'Autorità ha già assoggettato alle regole della concorrenza le professioni intellettuali, considerando come imprese gli amministratori di condomini, i quali esercitano un'attività svolta anche dai geometri. Al riguardo si ricorda anche come il TAR del Lazio, con decisione del 25 ottobre 1995, nel rigettare il ricorso proposto contro la citata decisione dell'Autorità, ha condiviso la definizione di impresa risultante dal diritto comunitario e riferita a tutti i soggetti che svolgono attività economica e che, quindi, siano attivi su un determinato mercato.

<sup>3</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 5 marzo 2012 n. 1244.

rafforzare le politiche di sostegno all'imprenditorialità, valorizzando il ruolo delle professioni liberali e favorendo la partecipazione degli stessi ai fondi UE previsti per il periodo 2014-2020, in modo da rimuovere gli ostacoli derivanti dalle prassi amministrative nazionali, tese in molti casi a sfavorire la partecipazione di lavoratori autonomi ai finanziamenti stanziati a livello comunitario.

E' utile fare presente come da alcuni anni, inoltre, **le Regioni si siano attivate nella direzione già avviata in ambito comunitario**, prevedendo nei Piani Operativi Regionali numerose iniziative di finanziamento destinate, oltre che alla PMI, anche ai lavoratori autonomi, fra cui si rammenta, in particolare, l'estensione ai liberi professionisti dell'accesso alla garanzia del microcredito e, più in generale, al Fondo di garanzia PMI del Ministero dello Sviluppo Economico.

E' notizia recente, altresì, la prossima pubblicazione degli attesi bandi regionali per l'accesso dei professionisti ai Fondi Strutturali Europei.

### **Proposta di emendamento**

Alla luce di tutto quanto detto, è di assoluta evidenza la necessità di includere i liberi professionisti tra i soggetti titolati a partecipare ai Contratti Di Rete.

In particolare, si ravvisa la necessità di intervenire sul testo di legge in materia di Contratti di Rete, in modo da **includere espressamente** tra i soggetti ammessi alla sottoscrizione di tali contratti anche i **liberi professionisti iscritti agli Albi e/o ai collegi professionali**, attraverso una modifica del comma 4 *ter* e seguenti dell'articolo 3 del D.L. 10 febbraio 2009 n. 5 (convertito nella L. 9 aprile 2009 n.33, modificata ed integrata



con la L. 23 luglio 2009 n.99 e con L. 30 luglio 2010 n.122, nonché modificata in forza di L.n.134/2012 e di D.L.n.179/2012, convertito con modifiche dalla Legge 17 dicembre 2012 n.221).

Per tutto quanto detto, si richiede di includere nel testo del DDL in esame un articolo aggiuntivo che contenga quanto di seguito riportato:

*“Il comma 4-ter dell’articolo 3 del D.L. 10 febbraio 2009 n. 5 è modificato come segue:*

*«Art. 3 Distretti produttivi e ~~reti di imprese-contratti di rete~~*

*«4-ter. Con il contratto di rete più imprenditori e/o più liberi professionisti iscritti agli albi o registri tenuti presso gli ordini o collegi perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie ~~imprese attività~~ ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa e/o professione(...). Se il contratto prevede l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e di un organo comune destinato a svolgere un'attività, anche commerciale, con i terzi: (...) 3) entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale l'organo comune redige una situazione patrimoniale, osservando, in quanto compatibili, le disposizioni relative al bilancio di esercizio della società per azioni, e la deposita presso l'ufficio del registro delle imprese del luogo ove ha sede; si applica, in quanto compatibile, l'articolo 2615-bis, terzo comma, del codice civile. Ai fini degli adempimenti pubblicitari di cui al comma 4-quater, il contratto deve essere redatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero*

*per atto firmato digitalmente a norma degli articoli 24 o 25 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, da ciascun imprenditore o legale rappresentante delle imprese **e/o dai professionisti iscritti agli albi o registri tenuti presso gli ordini o collegi aderenti**, trasmesso ai competenti uffici del registro delle imprese attraverso il modello standard tipizzato con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, e deve indicare: a) il nome, la ditta, la ragione o la denominazione sociale di ogni partecipante per originaria sottoscrizione del contratto o per adesione successiva, nonché la denominazione e la sede della rete, qualora sia prevista l'istituzione di un fondo patrimoniale comune ai sensi della lettera c); (...) d) la durata del contratto, le modalità di adesione di altri imprenditori **e/o professionisti iscritti agli albi o registri tenuti presso gli ordini o collegi** e, se pattuite, le cause facoltative di recesso anticipato e le condizioni per l'esercizio del relativo diritto, ferma restando in ogni caso l'applicazione delle regole generali di legge in materia di scioglimento totale o parziale dei contratti plurilaterali con comunione di scopo; e) se il contratto ne prevede l'istituzione, il nome, la ditta, la ragione o la denominazione sociale del soggetto prescelto per svolgere l'ufficio di organo comune per l'esecuzione del contratto o di una o più parti o fasi di esso, i poteri di gestione e di rappresentanza conferiti a tale soggetto, nonché le regole relative alla sua eventuale sostituzione durante la vigenza del contratto. L'organo comune agisce in rappresentanza della rete, quando essa acquista soggettività giuridica e, in assenza della soggettività, degli imprenditori, anche individuali, **e/o dei professionisti iscritti agli albi o registri tenuti presso gli ordini o collegi** partecipanti al contratto salvo che sia diversamente disposto nello stesso, nelle procedure di programmazione negoziata con le pubbliche amministrazioni, nelle procedure inerenti ad interventi di*

*garanzia per l'accesso al credito e in quelle inerenti allo sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione previsti dall'ordinamento, nonché all'utilizzazione di strumenti di promozione e tutela dei prodotti e marchi di qualità o di cui sia adeguatamente garantita la genuinità della provenienza; 5 f) le regole per l'assunzione delle decisioni dei partecipanti su ogni materia o aspetto di interesse comune che non rientri, quando e' stato istituito un organo comune, nei poteri di gestione conferiti a tale organo, nonché, se il contratto prevede la modificabilità a maggioranza del programma di rete, le regole relative alle modalità di assunzione delle decisioni di modifica del programma medesimo».*

*Il comma 4-quinquies dell'articolo 3 del D.L. 10 febbraio 2009 n. 5 è modificato come segue:*

*« 4-quinquies. Alle reti **delle** imprese **e/o professionisti iscritti agli albi o registri tenuti presso gli ordini o collegi**, di cui al presente articolo, si applicano le disposizioni dell'articolo 1, comma 368, lettere b), c) e d), della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e successive modificazioni, previa autorizzazione rilasciata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, da adottare entro sei mesi dalla relativa richiesta»”.*

Infine, per quanto attiene all'art. **3 comma 4 quater** del D.L. 10 febbraio 2009 n. 5, preme osservarsi come ogni eventuale problema di coordinamento fra la disciplina emendata e l'obbligo di iscrizione dei Contratti di Rete nel registro delle imprese, attualmente previsto dal comma in questione, potrà essere agevolmente risolto attraverso interventi successivi volti ad istituire, ad esempio, una sezione speciale dedicata all'interno dei singoli registri delle imprese.

## 7. Misure straordinarie per implementare la libera concorrenza negli affidamenti pubblici dei servizi di architettura e ingegneria

---

### Motivazione

L'art. 263 del DPR 207/2010, stabilendo i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi che i professionisti devono dimostrare di possedere al fine di partecipare alle gare per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria, **costituisce un elemento di chiusura del mercato dei lavori pubblici ai giovani e, in generale, ai professionisti che non siano titolari di uno studio di dimensioni notevoli**, in grado di garantire adeguato fatturato e un notevole numero di dipendenti.

In base ai dati rilevati dal Centro studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, nei bandi per gare di servizi di ingegneria senza esecuzione pubblicati nel 2014, le stazioni appaltanti hanno richiesto che le imprese partecipanti fossero dotate di personale composto in media da circa 6 elementi e avessero un fatturato globale di poco inferiore ai 600mila euro. Tali richieste si vanno ad inserire in un contesto in cui ben oltre la metà (57,6%) delle persone fisiche operanti nel settore *“Attività in materia di architettura, ingegneria ed altre attività tecniche”* ha dichiarato ricavi annui inferiori ai 30mila euro (dati Studi di settore 2012) e in cui il numero medio di addetti nelle imprese del medesimo settore (dati Istat) è pari ad

1,4, ragione per cui appare evidente come sia in atto una **progressiva “marginalizzazione” dei professionisti.**

Tale chiusura assume dimensioni allarmanti in un momento in cui la crisi economica degli ultimi anni, che ha particolarmente colpito il settore dei lavori pubblici, ha di fatto impedito alla stragrande maggioranza di professionisti di conseguire o anche di conservare il possesso di tali requisiti, determinando un **mercato dei lavori pubblici sempre più riservato ad un numero molto limitato di soggetti erogatori di servizi di architettura e ingegneria**, con il rischio che ciò possa alimentare il fenomeno della corruzione.

Per quanto sopra esposto, si ritiene **indispensabile ridurre notevolmente i requisiti prescritti dall'art. 263 del DPR 207/2010**, in linea con i principi a cui si ispira la nuova direttiva comunitaria 2014/24/UE, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea dello scorso 28 marzo 2014.

L'art. 263 del DPR 207/2010, così come formulato, si pone, infatti, in **contrasto con il disposto degli 101 e ss., del TFUE** (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), soprattutto in ragione del fatto che la fissazione di criteri legati a fatturato globale, espletamento dei lavori negli ultimi 10 anni, svolgimento di servizi e numero medio annuo del personale tecnico utilizzato negli ultimi tre anni arreca un innegabile pregiudizio alle relazioni concorrenziali, ostacolando l'ingresso sul mercato di nuovi professionisti.

Analogamente, anche la fissazione dei predetti criteri comporta **violazione degli artt. 49 e 56 TFUE, in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi**, determinandone una restrizione della

concorrenza che lede il diritto alla libera prestazione dei servizi stessi ed il diritto di stabilimento riconosciuto a tutti i cittadini europei, in quanto, pur applicandosi indistintamente, di fatto impedisce o rende più difficile le attività di prestazione di servizi o l'esercizio del diritto di stabilimento del prestatore che sia cittadino di un altro Stato membro.

### Proposta di emendamento

Per tutto quanto detto, si propone di aggiungere al testo del DDL attualmente in discussione un articolo recante le seguenti disposizioni in materia di misure straordinarie per implementare la libera concorrenza negli affidamenti dei servizi di architettura e ingegneria, nell'ambito della prevenzione della corruzione:

*“Al comma 1 dell'art. 263 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 207 sono apportate le seguenti modifiche:*

- a) alla lettera a) le parole "cinque esercizi" sono sostituite dalle parole "sette esercizi", i numeri "2" e "4" sono sostituiti dai numeri "1" e "2" e dopo le parole " a base d'asta" va aggiunto "nel rispetto dell'art. 41 comma 2 del Codice";*
- b) alla lettera b), le parole "variabile tra 1 e 2 volte" sono sostituite dalle parole "pari ad almeno una volta";*
- c) alla lettera c), le parole "due servizi" sono sostituite dalle parole "un servizio" e le parole "da 0,40 a 0,80" sono sostituite dalle parole "da 0,20 a 0,40";*
- d) alla lettera d), le parole "tre anni" sono sostituite dalle parole "cinque anni" e le parole "variabile tra 2 e 3 volte" sono sostituite dalle parole "pari ad almeno una volta".*