

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FAVILLA, BERLANDA, BEORCHIA, LEONARDI, RUFFINO, COLOMBO, SANTALCO, TRIGLIA, NIEDDU, SARTORI, PINTO, LAURIA, COVIELLO, DI LEMBO, AZZARÀ, ANGELONI, PERUGINI, COVELLO, ZANGARA, CHIMENTI, DI STEFANO, GIACOVAZZO, GOLFARI e TOTH

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° LUGLIO 1988

Ordinamento professionale dei dottori commercialisti. Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1067

ONOREVOLI SENATORI. - La legge che si propone costituisce una modifica al decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1953, n. 1067, relativo all'ordinamento della professione di dottore commercialista.

Naturalmente la sistematica giuridica e il buon senso suggerirebbero fin da oggi una revisione generale dell'ordinamento della professione di dottore commercialista, che nel suo insieme presenta molteplici lacune e numerosi aspetti non più al passo con i tempi.

Senonchè l'esperienza delle vicende economiche e giuridiche del nostro Paese portano con urgenza alla ribalta taluni dettagli che sono da risolvere indilazionabilmente, quali momenti di tutela per gli interessi vitali della collettività.

È a favore di questi aspetti che si è proceduto quindi ad uno stralcio del più ampio progetto di riforma dell'ordinamento della professione di dottore commercialista, onde perseguire la realizzazione di quei risultati senza i quali la collettività corre il rischio di sopportare danni irreparabili.

La questione più urgente è quella relativa all'oggetto stesso della professione di dottore commercialista in Italia.

La fluida posizione economica dell'Italia nel dopoguerra, unitamente alla circostanza che la professione di dottore commercialista era in una fase non compiuta del suo sviluppo di carattere scientifico e dottrinale, poteva far ritenere sufficiente la generica elencazione delle materie di competenza del dottore com-

mercialista così come contenuta ancora nell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1067 del 1953.

Ora non è più così perchè vastissimi sono i compiti che la società moderna richiede al dottore commercialista, e la generica indicazione delle materie oggetto della professione, contenuta nell'attuale formulazione dell'articolo 1, se non toglie al professionista la libertà di esplicitare le competenze di cui è in possesso, crea però ampi spazi perchè complesse categorie di soggetti (che vanno sotto la generica dizione di «abusivismo») possano spesso offrire pericolosi imprevisti agli operatori economici.

L'incertezza della legge, i contrasti giurisprudenziali che necessariamente sorgono, fanno sì che un numero crescente di persone offrano le loro prestazioni persino in gangli vitali della economia del Paese, senza avere la necessaria competenza, ed arrecando numerosi danni al corretto sviluppo delle operazioni commerciali.

Il fatto che il nostro sistema giuridico conceda valore legale ai titoli di studio ed il rigoroso crisma dell'ufficialità a certe professioni non è senza significato, e ci dice che non può essere sufficiente, per esercitare una professione, una fervida fantasia o pur lodevole spirito di intraprendenza commerciale.

Non è qui il caso di descrivere quali danni vengono arrecati alla pubblica economia dall'ingresso in settori economicamente vitali di personaggi non preparati, non formati nelle specifiche competenze tecniche, e neppure, troppo spesso, correttamente indirizzati verso soluzioni equilibrate, a favore della collettività in genere.

La situazione è grave ed il nostro ordinamento positivo non può più tollerarla, come non tollera di affidare la salute dei propri cittadini a soggetti sprovvisti della necessaria abilitazione medica, come non tollera di affidare l'incolumità dei viaggiatori a soggetti che si improvvisino costruttori di arditi viadotti senza avere la necessaria esperienza e la necessaria abilitazione professionale.

Le modifiche all'ordinamento professionale dei dottori commercialisti che qui si propongono hanno, di conseguenza, di mira solo questo: attribuire al dottore commercialista

quello che è già attribuito, ma escludendo tutti coloro che non hanno l'opportuna e necessaria abilitazione professionale, in modo da non lasciare più spazio ad improvvisazioni.

In ciò, dunque, le modifiche che si propongono, rispondono esattamente al principio basilare che è a fondamento dell'assetto delle libere professioni italiane, e cioè la garanzia che lo Stato offre a tutti i cittadini di una minima competenza tecnica ed una specifica abilitazione professionale atta al soddisfacimento dei primari bisogni della popolazione.

In particolare, nell'articolo 1, comma 1, del nuovo testo, la proposta di legge ripercorre quant'oggi presente nel primo comma dell'articolo 1 attualmente vigente, sottolineando che la competenza tecnica giuridica nelle materie oggetto della professione è «specifica», per evidenziare, e in ciò risolvendo alcuni dubbi giurisprudenziali, che si tratta di attribuzione particolare, e non vago riconoscimento senza effetti giuridici. Ai successivi commi del medesimo articolo 1 il disegno di legge elenca, conseguentemente, una serie di attività che sono proprie della professione di dottore commercialista, e che sono già ricomprese nell'attuale formulazione dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1067 del 1953.

È evidente che il punto più delicato di questa elencazione consiste nel rapporto con altra legittima professione, oggi esistente, ed avente ad oggetto una sfera di attività per alcuni versi paragonabile a quella dei dottori commercialisti: la professione di ragioniere e perito commerciale.

Certamente l'attività di questa seconda professione non può e non deve essere lesa perchè anch'essa rispondente alle medesime esigenze pubblicistiche di quella dei dottori commercialisti.

Cosicchè, pur non essendo giuridicamente necessario, perchè certamente le modifiche proposte non devono ritenersi abrogative di quanto contenuto nell'ordinamento professionale dei ragionieri, si è ritenuto opportuno esplicitamente prevedere che quanto previsto in via esclusiva per il dottore commercialista, facesse perfettamente salvo quanto già espressamente previsto da altri ordinamenti di liberi professionisti.

Ed alla professione di ragioniere e perito commerciale si intende infatti fare particolare riferimento, ma certamente non si può tralasciare che ciò può valere anche per altre categorie che presentassero, nella pratica, eventuali punti di contatto con la professione dei dottori commercialisti, con competenze eventualmente in parte sovrapponibili, quali, ad esempio, quella degli avvocati e procuratori legali, e quella dei notai.

Le modifiche proposte non nuociono pertanto alla sfera di attività di altre categorie, dalle quali vi sarà solo la maggiore differenziazione a causa della specificazione delle voci, dovute fondamentalmente al diverso ruolo e alla diversa identità professionale e culturale tra le professioni.

Tale differenziazione non poteva essere ignorata, e pertanto l'articolo 1, comma 3, del nuovo testo, prevede un minimo di attività di esclusiva competenza del dottore commercialista, con esclusione quindi di qualsiasi sovrapposizione con altre professioni. Non si può infatti ignorare che completamente diverso è l'iter professionale e culturale del dottore commercialista da quello della professione di ragioniere e perito commerciale, e completamente diverso è addirittura il livello dell'esame di abilitazione professionale, che per i dottori commercialisti è vero e proprio esame di Stato, affidato cioè ad un organo esterno alla professione, mentre, per i ragionieri, al contrario, è meramente di carattere interno.

Per ultimo va notato come la modifica proposta con l'articolo 1-bis aggiunto all'ordinamento di dottore commercialista dalla presente proposta di legge fa riferimento ad una delle questioni più gravi che attualmente ledono l'interesse pubblico della collettività nel settore professionale.

Sotto la spinta di diverse pressioni da parte di soggetti che vedono nell'abusivismo una facile e immediata fonte di guadagni è invalsa l'abitudine, inutilmente contrastata dalla giurisprudenza e dallo stesso Ministero di grazia e giustizia, di intendere disgiuntivamente il titolo di «dottore commercialista».

Si è detto infatti, con ragionamento assurdo, ma purtroppo seguito assai spesso nella pratica perchè assai utile, che l'unica denominazio-

ne tutelata dalla legge è quella composta dall'insieme delle due parole «dottore» e «commercialista». Sicchè possa essere utilmente e liberamente adoperabile da chiunque solo una parte di tale denominazione professionale (commercialista).

Non è il caso di dilungarsi per dimostrare l'assurdità della situazione che si è venuta a creare ad opera di categorie di soggetti che non possono vantare alcun fondamento alla loro pretesa, come non potrebbe vantarla un soggetto che si attribuisse la qualifica di «medico» ovvero di «chirurgo», in base alla sola considerazione che il titolo professionale per i professionisti in materia sanitaria è quello, complessivo, di «medico chirurgo».

È evidente che si può e si deve tutelare l'interesse pubblicistico della collettività e la dignità professionale, cui hanno diritto i dottori commercialisti, solo separando nettamente i dottori commercialisti da coloro che commercialisti non sono, nè possono farsi chiamare, con una norma chiara e precisa, che sgombri il campo da qualsiasi incertezza interpretativa.

Così è stato formulato l'articolo 1-bis che attribuisce solo ai dottori commercialisti la possibilità di fregiarsi del titolo professionale di «commercialista».

L'ultimo articolo del presente disegno di legge reca una norma transitoria tendente a salvaguardare gli eventuali diritti di coloro che si trovino attualmente in posizioni non contemplate dalla proposta di legge.

Si deve, inoltre, prestare attenzione alla circostanza che, in relazione agli incarichi derivanti dalla volontà dell'autorità giudiziaria, delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici, il disegno di legge prevede, essendo esso appunto finalizzato all'interesse della collettività, l'evenienza di una più vasta gamma di ipotesi di attribuibilità di incarichi, anche cioè a soggetti non iscritti allo specifico albo professionale.

Si è ritenuto solamente di porre, come necessaria limitazione, la richiesta di adeguata motivazione per ogni provvedimento di nomina che esuli dai criteri indicati nell'ordinamento professionale modificato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 1 dell'Ordinamento della professione di dottore commercialista, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, 27 ottobre 1953, n. 1067, è sostituito dal seguente:

«Art. 1. - (*Oggetto della professione*). - 1. Al dottore commercialista è riconosciuta specifica competenza tecnica e giuridica in economia aziendale ed in tutte le materie contabili, economiche, finanziarie, tributarie ed amministrative.

2. Rientrano nell'oggetto della professione del dottore commercialista - che le esercita in via esclusiva, insieme alle altre categorie professionali per le quali ciò sia previsto dai rispettivi ordinamenti - le seguenti competenze:

a) l'organizzazione di società, di imprese, di aziende e di enti;

b) l'assistenza e la consulenza nella costituzione, amministrazione, liquidazione, trasformazione, fusione, concentrazione e scorporo di società, di imprese, di aziende e di enti; la sistemazione, la ristrutturazione e la riconversione di aziende;

c) la formazione dei piani contabili, la consulenza e l'assistenza in materia contabile;

d) la formazione dei bilanci e le indagini relative alla conformità di essi alle scritture e alle norme di legge, la certificazione e revisione dei bilanci, le ispezioni e le revisioni amministrative e contabili;

e) l'amministrazione e la liquidazione di patrimoni, di singoli beni e di diritti;

f) la custodia e la conservazione di aziende, di patrimoni, di beni e di diritti in qualsiasi stato giuridico;

g) la valutazione di aziende, di patrimoni, di beni e di diritti;

h) la sistemazione di interessi ed in particolare il regolamento di rapporti tra terzi, fra coeredi, nonché l'attività di curatela nell'ambito delle successioni;

i) gli arbitrati e gli arbitraggi, i regolamenti e le liquidazioni di avarie comuni e particolari di tutti i sinistri in genere;

l) la consulenza e l'assistenza nella trattazione, nella stipulazione e nella redazione contrattuale;

m) la consulenza, l'assistenza, la rappresentanza ed il patrocinio in materia tributaria e valutaria;

n) la consulenza e l'assistenza in materia di lavoro e previdenza sociale;

o) le funzioni di sindaco e di revisore di società di capitali e di enti pubblici e privati;

p) la consulenza e l'assistenza in materia di finanziamenti e di contributi agevolativi;

q) le funzioni di curatore fallimentare, di commissario giudiziale e liquidatore nelle procedure di concordato, di commissario governativo delle società cooperative, di amministratore e di liquidatore nominati dall'autorità giudiziaria al di fuori dei casi di cui all'articolo 2409 del codice civile;

r) la consulenza e l'assistenza del debitore, del creditore, del curatore e del liquidatore - anche davanti all'autorità giudiziaria - nelle procedure di amministrazione controllata, di concordato preventivo, di fallimento, di liquidazione coatta amministrativa, di concordati stragiudiziali, di cessione di beni ai creditori e di ogni altra sistemazione liberatoria del debitore;

s) l'autenticazione degli estratti dei libri sociali e delle scritture contabili prescritte dalle leggi tributarie e dalla legislazione in materia di lavoro subordinato anche quali mezzi di prova scritta ai sensi dell'articolo 634 del codice di procedura civile;

t) l'autenticazione delle firme nei casi di nomina a cariche sociali e per il deposito di atti societari presso le Camere di commercio;

u) la revisione e la certificazione dei bilanci in tutti i casi di revisione e certificazione diversi da quelli attualmente previsti come obbligatori ai sensi della legge 7 giugno 1974, n. 216.

3. Sono di esclusiva competenza del dottore commercialista:

a) la presidenza del collegio sindacale delle società con capitale non inferiore a lire

dieci miliardi o soggette per legge a certificazione dei propri bilanci, sempreché il dottore commercialista abbia anche il requisito richiesto dall'articolo 2398 del codice civile, nonché la presidenza del collegio dei revisori dei conti delle aziende pubbliche locali;

b) la valutazione di aziende quando svolta nell'interesse e per incarico di pubbliche amministrazioni;

c) le funzioni di commissario giudiziale nelle procedure di amministrazione controllata;

d) le funzioni di commissario liquidatore nelle procedure di liquidazione coatta amministrativa;

e) le funzioni di sequestratario di aziende commerciali;

f) le funzioni di ispettore e amministratore giudiziario nei casi previsti dall'articolo 2409 del codice civile;

g) le funzioni di perito e di consulente tecnico del giudice in materie di competenza del dottore commercialista.

4. Le attribuzioni di cui al presente articolo non pregiudicano l'esercizio di ogni altra attività rientrante nell'oggetto della professione, quale la carica di liquidatore di società, l'amministrazione di condomini, la partecipazione a comitati di sorveglianza e di vigilanza ai sensi di leggi speciali.

5. L'autorità giudiziaria, le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici, devono affidare gli incarichi relativi alle attività di cui sopra agli iscritti negli albi dei dottori commercialisti, salvo che si tratti di incarichi che per legge rientrino anche nella competenza di iscritti in altre categorie professionali, o che l'amministrazione pubblica conferisca per legge ai propri dipendenti. Se l'incarico viene affidato a persone diverse da quelle indicate, nel provvedimento di nomina devono essere espressi dettagliatamente i particolari motivi di scelta a pena di nullità».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 1 dell'Ordinamento della professione di dottore commercialista, approvato con decreto del Presidente della Repub-

blica 27 ottobre 1953, n. 1067, è aggiunto il seguente articolo:

«Art. 1-bis. - (*Estensione di sanzioni*). - 1. Le sanzioni previste dalla legge e applicabili all'utilizzo abusivo del titolo professionale di dottore commercialista sono applicabili anche all'uso improprio ai fini professionali della parola "commercialista", da sola o accompagnata da altre parole».

Art. 3.

1. Coloro che esercitano le funzioni e gli incarichi di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 1 dell'Ordinamento della professione di dottore commercialista alla data di entrata in vigore della presente legge non decadono e mantengono le funzioni e gli incarichi fino alla scadenza di essi; chi, inoltre, all'entrata in vigore della presente legge esercita le funzioni di cui alla lettera a) del comma 3 dell'articolo 1 del citato Ordinamento, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, può essere rieletto.