



**Ordine dei
Dottori
Commercialisti
e degli
Esperti
Contabili di
Roma**

Circondario
del Tribunale di Roma
Ente di Diritto Pubblico

Presidenza

Audizione dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Roma presso la II Commissione Permanente della Camera dei Deputati (Giustizia) nell'ambito dell'esame dell'Atto Camera 2628 recante "Delega al Governo per la riforma della disciplina dell'ordinamento della professione di dottore commercialista e di esperto contabile"

4 febbraio 2026

Preliminarmente si ringrazia il Presidente della II Commissione Permanente della Camera dei Deputati (Giustizia) e, suo tramite, tutti i componenti della Commissione, per aver invitato l'Ordine dei Commercialisti di Roma a questa audizione.

Il disegno di legge delega all'esame della Commissione prevede molteplici interventi riformatori dell'attuale ordinamento professionale dei Commercialisti che, in ragione del limitato tempo disponibile, non possono formare tutti oggetto di commento in questa sede.

Nel prosieguo ci si concentrerà dunque solo su alcuni aspetti ritenuti di particolare importanza anche in relazione al dibattito prima d'ora sviluppatosi al riguardo.

Osservazioni in merito all'art. 2, comma 1, lettera c), ove si prevede di *"riordinare la disciplina in materia di incompatibilità nell'esercizio della professione di dottore commercialista e di esperto contabile"*.

L'art. 4 del D.Lgs. n. 139/2005 prevede che *"L'esercizio della professione di dottore commercialista ed esperto contabile è incompatibile con l'esercizio, anche non prevalente, né abituale:*

- a) della professione di notaio;*
- b) della professione di giornalista professionista;*
- c) dell'attività di impresa, in nome proprio o altrui e, per proprio conto, di produzione di beni o servizi, intermediaria nella circolazione di beni o servizi, tra cui ogni tipologia di mediatore, di trasporto o spedizione, bancarie, assicurative o agricole, ovvero ausiliarie delle precedenti;*
- d) dell'attività di appaltatore di servizio pubblico, concessionario della riscossione di tributi;*
- e) dell'attività di promotore finanziario"*.

Sede legale e Presidenza
piazzale delle Belle Arti, 2
00196 Roma
presidenza@pecodcec.roma.it
segreteria@odcec.roma.it

Consiglio di Disciplina Territoriale
piazzale delle Belle Arti, 2
00196 Roma
consigliodisciplina@pecodcec.roma.it
segreteriaconsigliodisciplina@odcec.roma.it

Uffici amministrativi e operativi
via Flaminia, 141
00196 Roma
tel. 06.367211
www.odcec.roma.it

Codice fiscale:
97492410580





Si ritiene che nel riordinare la disciplina in materia di incompatibilità sia importante tenere conto, tra l'altro, dei principi recati dalla normativa dell'Unione Europea e dalle relative interpretazioni giurisprudenziali.

Si evidenzia al riguardo che l'art. 25 della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nel paragrafo 1 stabilisce che *“Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano assoggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse”*. Sempre nel paragrafo 1 il menzionato art. 25 prevede altresì che per le professioni regolamentate tali requisiti possono essere imposti ai prestatori *“nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità”*.

Inoltre, nel paragrafo 2 il menzionato art. 25 stabilisce che per le professioni regolamentate quando le attività multidisciplinari sono autorizzate *“gli Stati membri provvedono affinché:*

- a) siano evitati i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività;*
- b) siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono;*
- c) le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale”*.

Si veda in proposito la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 4 ottobre 2024 nella causa C-242/23 avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato della Repubblica Italiana nel procedimento Tecno*37 contro Ministero dello Sviluppo economico, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna, con l'intervento della Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari.

In tale sentenza la Corte ha statuito che *“L'articolo 25, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che prevede, in via generale, un'incompatibilità tra l'attività di mediazione immobiliare e quella di amministratore di condomini, esercitate congiuntamente”*.

Per giungere a tale conclusione la Corte ha tra l'altro evidenziato quanto segue:

- *“Nel caso di specie, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni scritte, sebbene non si possa escludere che possa verificarsi una situazione di conflitto di interessi, in particolare quando le attività di*



mediazione immobiliare e di amministratore di condomini sono esercitate nei confronti di uno stesso bene o di beni comparabili, un tale rischio non è necessariamente destinato a realizzarsi in ogni circostanza, cosicché l'esistenza di un siffatto conflitto di interessi non si può presumere” (cfr. punto 77 della sentenza);

- *“Del resto, il divieto in questione non sembra essere l'unica misura che consenta di garantire l'indipendenza e l'imparzialità della professione regolamentata di mediatore immobiliare. Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 66 delle sue conclusioni, e come hanno sostenuto la Commissione nonché la Tecno*37 nelle loro osservazioni scritte, misure meno lesive della libera prestazione di servizi rispetto a un divieto generale di esercizio congiunto delle due attività, come un divieto di esercizio congiunto di attività limitato al caso in cui si tratti di un medesimo bene immobile, e/o obblighi specifici di trasparenza e di informazione riguardanti tale esercizio congiunto, accompagnati da un controllo ex post da parte delle camere professionali competenti, possono consentire di garantire tale indipendenza e tale imparzialità” (cfr. punto 78 della sentenza).*

Si evidenzia inoltre che l'11 dicembre 2025 la Commissione Europea ha deciso di avviare una procedura di infrazione inviando una lettera di costituzione in mora all'Italia (INFR(2025)2172) per il mancato rispetto della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno. Al riguardo la Commissione Europea ha precisato quanto segue:

“Le norme dell'UE mirano a garantire che i prestatori di servizi possano offrire servizi multidisciplinari, consentendo l'offerta di servizi combinati e innovativi nell'interesse dei consumatori. L'articolo 25 della direttiva sui servizi stabilisce che i prestatori non dovrebbero essere assoggettati a restrizioni ingiustificate dell'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Tali restrizioni devono essere limitate a quanto necessario per salvaguardare l'imparzialità, l'indipendenza e l'integrità delle professioni regolamentate. Secondo la Commissione, la normativa italiana non consente ai contabili di svolgere un'ampia gamma di altre attività, vietandone pertanto l'esercizio congiunto. Sebbene il diritto italiano preveda eccezioni limitate, la maggior parte delle incompatibilità è assoluta e non soggetta a eccezioni. La Commissione ritiene che tali restrizioni violino la direttiva sui servizi”.

Si vedano:

- il sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Europei, al seguente indirizzo:



<https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/stato-delle-infrazioni/infrazioni-11-dicembre-2025/>

- il sito internet della Commissione Europea al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_25_2745)

Alla luce di tutto quanto sopra esposto si ritiene opportuno che le incompatibilità vadano limitate a quelle indispensabili, nel rispetto del principio di proporzionalità, ad evitare in concreto conflitti di interesse ed a garantire in concreto l'indipendenza e l'imparzialità.

Osservazioni in merito all'art. 2, comma 1, lettere e), f), g) e h), ove si prevedono i principi e criteri direttivi da adottare nella disciplina dei procedimenti elettorali.

Relativamente alla disciplina dei procedimenti elettorali, i principi e criteri direttivi previsti nel disegno di legge delega riguardano esclusivamente:

- l'“accesso alle cariche elettive del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei consigli degli ordini territoriali”, cioè l'elettorato passivo (cfr. lettera e));
- le “modalità operative per lo svolgimento delle elezioni del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei consigli degli ordini territoriali” cioè le modalità di espressione del voto (lettera f));
- la “composizione dei consigli degli ordini territoriali” (lettera g)) cioè la presenza della minoranza all'interno del consiglio dell'ordine e le condizioni che si devono verificare affinché tale presenza sia garantita;
- la “durata del mandato del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, dei consigli degli ordini territoriali e degli altri organi nazionali e territoriali” cioè non solo il numero di anni di ciascun mandato ma anche il numero massimo di mandati consecutivi (lettera h)).

Orbene, nessuno dei principi e criteri direttivi riguarda l'elettorato attivo nelle distinte elezioni del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei consigli degli ordini territoriali. Le norme che attualmente disciplinano l'elettorato attivo dovranno dunque restare immutate. Si ritiene che ciò sia condivisibile e, anzi, assolutamente necessario.

Si rammenta al riguardo che in base al vigente ordinamento professionale:

- nell'elezione dei consigli degli ordini territoriali il diritto di voto è attribuito agli iscritti nei relativi albi;



- nelle elezioni del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili il diritto di voto è attribuito ai consigli degli ordini territoriali.

Si configura quindi una differenziazione dell'elettorato attivo che trova giustificazione nella struttura a due livelli dell'ordine professionale (un livello centrale ed un livello locale) e nelle distinte competenze dei relativi organi e che è comune a tutti gli ordini professionali esistenti in Italia con l'unica eccezione dell'ordine dei notai in ragione delle significative differenze esistenti rispetto a tutti gli altri ordini professionali (basti pensare che i notai operano quali pubblici ufficiali e per accedere alla professione notarile è necessario vincere un concorso – non già superare un esame di abilitazione, come per le altre professioni – e che tale concorso è nazionale¹).

Si ritiene quindi che, in armonia con quanto previsto per tutti gli altri ordini professionali comparabili, anche relativamente ai commercialisti, gli iscritti in ciascun albo territoriale debbano eleggere il consiglio del relativo ordine territoriale e i consigli degli ordini territoriali debbano eleggere il Consiglio nazionale. Così è già stato previsto dal Legislatore e così si ritiene che debba restare impostata la normativa anche a seguito della riforma di cui si discute. In tal senso, del resto, si è già espresso il Consiglio dei Ministri che, nel varare il disegno di legge delega oggi in esame, non ha previsto alcun principio o criterio direttivo riguardante l'elettorato attivo del Consiglio nazionale e dei consigli degli ordini territoriali.

Qualsiasi diversa soluzione che miri a dare agli iscritti negli albi il diritto di voto nelle elezioni del Consiglio nazionale scardinerebbe ingiustificatamente la struttura su due livelli del sistema ordinistico nazionale, marginalizzando gli ordini locali e producendo conseguenza negative da scongiurare. Al riguardo si evidenzia che tali diverse soluzioni, da taluno prospettate prima che il Consiglio dei Ministri varasse il disegno di legge delega, si presterebbero a pericolose derive populiste e porrebbero il Consiglio nazionale uscente in condizioni di ingiustificabile favore rispetto alle liste concorrenti. Si verrebbe peraltro a determinare una circoscrizione elettorale unica a livello nazionale che costituirebbe una aberrazione se si vuole

¹ Le peculiarità del notariato vanno ben oltre quella qui richiamata. Basti pensare che ad esso non si applica, a differenza di tutti gli altri ordini: (i) la Direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (cfr. art. 2, comma 4, secondo cui “La presente direttiva non si applica ai notai nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione”); (ii) la Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (cfr. art. 2, comma 2, lettera l), secondo cui “La presente direttiva non si applica alle attività seguenti: ... i servizi forniti da notai e ufficiali giudiziari nominati con atto ufficiale della pubblica amministrazione.”); (iii) il divieto di limitare il numero di persone titolate a esercitare la professione recato dal DPR 7 agosto 2012 n. 137 (cfr. art. 2, comma 3, secondo cui “È fatta salva l'applicazione delle disposizioni sull'esercizio delle funzioni notarili”).



garantire la “parità delle armi” nella campagna elettorale e che costituirebbe infatti un caso più unico che raro.

Piuttosto, un intervento che sarebbe necessario riguarda i pesi attribuiti al voto di ciascun consiglio di ordine territoriale ai fini dell’elezione del Consiglio nazionale. Tali pesi dipendono dal numero di iscritti di ciascun ordine e sono finalizzati a fare in modo che al crescere del numero di iscritti cresca anche il peso attribuito al voto del relativo consiglio. Essi però sono fortemente regressivi, nel senso che al crescere del numero degli iscritti il valore del peso cresce meno che proporzionalmente. Ad esempio, prendendo a riferimento i dati sugli iscritti utilizzati per l’ultima elezione del Consiglio nazionale, con l’attuale meccanismo elettorale il Consiglio dell’Ordine di Roma esprime il 5,3% dei voti pur rappresentando l’8,6% degli iscritti. Ciò è irragionevole, discriminatorio e – in ultima analisi – antidemocratico.

Del resto, anche considerato che la quota di contribuzione al Consiglio nazionale dovuta da ciascun iscritto è uguale su tutto il territorio nazionale, non si comprende perché gli iscritti degli ordini più grandi debbano essere meno rappresentati degli iscritti degli ordini più piccoli.

In conclusione, se pure una lieve regressività dei pesi potrebbe eventualmente essere giustificabile dall’opportunità di dare rilevanza anche agli ordini più piccoli, riteniamo che una regressività dei pesi come quella attuale – che riduce il peso dell’Ordine di Roma del 40% – costituisca una patologia e sia da rettificare.

Passando al tema della composizione dei consigli degli ordini locali, si evidenzia che l’art. 2, comma 1, lettera g), del disegno di legge delega prevede che sia rivista la composizione dei consigli degli ordini territoriali prevedendo una soglia minima di preferenze per l’elezione dei componenti della minoranza all’interno del consiglio dell’ordine. Tale previsione ci sembra assolutamente condivisibile giacché mira ad evitare che ci sia eccessiva sproporzione tra il numero di voti ottenuti dalla lista arrivata seconda ed il numero di componenti del consiglio dell’ordine territoriale che a detta lista venga riservato. Si veda ad esempio il caso dell’Ordine di Roma il cui consiglio è composto da 15 persone di cui 3 costituite dai candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze tra tutti i candidati della lista arrivata seconda. Orbene, in tal modo alla minoranza viene riservato il 20% dei componenti del consiglio ancorché essa possa aver ottenuto un numero di voti sensibilmente inferiore al 20%. La fissazione di una soglia minima, prevista dall’attuale testo del disegno di legge delega, mira ad evitare situazioni paradossali in cui il menzionato meccanismo si trasformi in un “premio di minoranza” e come tale va accolta favorevolmente.



Tuttavia, ciò che in questa sede preme evidenziare è che nel testo vigente dell'ordinamento professionale la riserva di un numero di consiglieri in favore della lista arrivata seconda è prevista solo per i consigli degli ordini territoriali e non anche per il Consiglio nazionale e che l'attuale testo del disegno di legge delega non prevede alcuna modifica al riguardo. Tale differenza è francamente ingiustificabile e riteniamo che vi si debba porre rimedio. In altri termini, o la riserva (con l'aggiunta di una soglia minima di preferenze) viene prevista sia per il Consiglio nazionale che per i consigli degli ordini territoriali, privilegiando in tal modo la funzione di stimolo e di controllo che può avere la minoranza, o detta riserva non viene prevista né per il Consiglio nazionale né per i consigli degli ordini territoriali, privilegiando in tal modo l'efficienza dell'azione dell'organo direttivo e più in generale la governabilità dell'ente. Soluzioni asimmetriche – come quella vigente – non appaiono giustificabili in alcun modo.

Osservazioni in merito all'art. 2, comma 1, lettera l), ove si prevedono i principi e criteri direttivi da adottare in relazione alle competenze del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei consigli degli ordini territoriali.

Preme da ultimo evidenziare una ulteriore asimmetria non giustificabile tra la disciplina del Consiglio nazionale e la disciplina degli ordini territoriali che riguarda l'approvazione del bilancio preventivo e del bilancio consuntivo. Attualmente, infatti, i bilanci degli ordini territoriali sono sottoposti all'approvazione dei soggetti titolari dell'elettorato attivo nell'elezione dei consigli degli ordini territoriali (sono cioè sottoposti all'approvazione degli iscritti nei relativi albi) mentre i bilanci del Consiglio nazionale non sono sottoposti all'approvazione di alcuno. Si ritiene, invece che i bilanci del Consiglio nazionale dovrebbero essere sottoposti all'approvazione dei soggetti titolari dell'elettorato attivo nell'elezione del Consiglio nazionale (cioè dei consigli degli ordini territoriali). Si ritiene quindi che le competenze dei consigli degli ordini territoriali vadano integrate per tener conto di quanto sopra o che, per altro verso, il disegno di legge delega vada modificato per prevedere l'approvazione dei bilanci del Consiglio nazionale da parte dei consigli degli ordini territoriali (eventualmente tramite i propri presidenti riuniti in apposita assemblea).

Distinti saluti.

Il Presidente
Giovanni B. Cali