

DALLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO AL FUTURO DELLA PROFESSIONE DI COMMERCIALISTA

INCONTRO PUBBLICO PROMOSSO DALL'ANC

1

Ringraziamo innanzitutto i rappresentanti della Camera e del Senato oggi presenti e tutti coloro che hanno voluto partecipare a questo momento di confronto sulla riforma in atto dell'Ordinamento professionale degli iscritti all'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, il cui iter è iniziato con l'approvazione in Consiglio dei Ministri del DDL 2628, in data 11 settembre 2025, che ha dato il via ai lavori in Commissione Giustizia della Camera.

Desideriamo partire da una considerazione molto semplice.

Quando parliamo della riforma del decreto legislativo 139 del 2005 non stiamo parlando semplicemente della modifica di una legge ordinamentale che ha istituito una professione.

Il D. Lgs. 139/05 è, per i Commercialisti e per gli Esperti Contabili, la carta costituzionale.

È la norma che sostanzia chi siamo, che definisce il nostro ruolo, che disciplina le nostre istituzioni, la nostra rappresentanza, il rapporto tra il Consiglio Nazionale, gli Ordini territoriali e gli iscritti.

E proprio per questo crediamo che oggi la domanda che occorre porsi non possa essere semplicemente: abbiamo modificato il decreto 139?

La domanda deve essere molto più ambiziosa: stiamo costruendo un ordinamento capace di accompagnare la professione dei commercialisti nei prossimi vent'anni?

Perché questa riforma arriva dopo vent'anni. È stata attesa ed è necessaria.

E soprattutto: la categoria la merita.

Ma proprio perché l'abbiamo aspettata così a lungo, non possiamo accontentarci di una mera manutenzione dell'esistente. Chiediamo che sia una "vera riforma".

2

ANC ha partecipato a questo percorso con spirito costruttivo. Lo ha fatto attraverso le proprie osservazioni, attraverso l'audizione parlamentare e attraverso proposte concrete che sono state raccolte anche da diversi parlamentari e tradotte in emendamenti.

Alcuni di questi emendamenti hanno trovato spazio nel percorso della riforma, altri sono stati respinti e altri ancora sono stati ritirati.

Il voto contrario a un emendamento appartiene naturalmente alla dialettica parlamentare e non intendiamo trasformare questa sede in una rivendicazione delle singole proposte formulate dall'ANC.

C'è però una questione diversa, che riteniamo meritevole di attenzione.

Alla base di molti degli emendamenti presentati non vi era semplicemente una diversa formulazione normativa, ma la segnalazione di problemi concreti e, in alcuni casi, strutturali, destinati ad incidere sul futuro della professione e, attraverso la stessa, anche sul sistema economico e istituzionale nel quale i commercialisti quotidianamente operano.

Per alcune delle proposte, pur essendo chiaramente rintracciabili negli atti parlamentari le ragioni e le finalità che ne hanno determinato la presentazione, non risultano altrettanto rintracciabili le ragioni di merito che hanno condotto ad esprimere parere contrario e, conseguentemente, al loro mancato accoglimento.

Ma il punto, per noi, non è soltanto comprendere perché un emendamento non sia stato accolto. **Il punto è verificare se il problema che**



quell'emendamento intendeva affrontare sia stato effettivamente affrontato e risolto.

Il rigetto di un emendamento appartiene alla fisiologia del procedimento parlamentare; **tuttavia, la criticità che quell'emendamento aveva individuato, invece, non scompare per effetto di un voto contrario.**

Ed è precisamente su questo terreno che riteniamo debba proseguire il confronto.

Riteniamo, pertanto necessario **riaccendere il faro sulle questioni che, a nostro avviso, rimangono aperte**, chiedendo alla politica di valutarle nel merito e, laddove necessario, di offrire nella norma l'opportuna chiarezza o di promuovere, nei successivi passaggi parlamentari, gli interventi correttivi che risultassero ulteriormente necessari.

Non chiediamo al Parlamento di assumere il punto di vista dell'ANC come un punto di vista irrinunciabile. Chiediamo qualcosa di diverso e, riteniamo, più importante: **che nessuna questione strutturale venga considerata superata per effetto del mancato accoglimento dell'emendamento attraverso il quale la stessa era stata posta.**

Questa riforma non riguarda soltanto l'organizzazione interna di un Ordine professionale. Riguarda una professione alla quale l'ordinamento affida quotidianamente **funzioni sussidiarie rispetto alle esigenze dello Stato, delle imprese e dei cittadini in settori decisivi per il nostro Paese quali sono quelli fiscali, economico, finanziario, giuridico.**

Da questa consapevolezza può nascere un rapporto diverso e più maturo tra professione e Parlamento: non un'interlocuzione episodica, attivata soltanto quando una norma è già scritta, ma **una collaborazione fattuale e continuativa**, nell'ambito della quale la competenza maturata sul campo dai professionisti possa contribuire alla qualità della legislazione.

Per questo vorremmo che anche gli emendamenti non accolti fossero considerati non come capitoli chiusi ma, quando pongono questioni ancora irrisolte, **come la segnalazione di problemi sui quali il legislatore ha ancora la possibilità di intervenire.**

Perché il nostro obiettivo non è di certo ottenere una riforma dell'ANC. **È contribuire affinché quella che verrà approvata sia realmente una riforma dell'ordinamento professionale, capace di risolvere problemi, di dare certezza alle regole, di rafforzare l'identità della professione e di costruire un ordinamento adeguato ai prossimi anni, utile per tutti i 122.000 Colleghi iscritti.**

Ed è con questo spirito che vorremmo richiamare alcuni dei temi sui quali, a nostro avviso, **la riflessione non può ancora considerarsi conclusa.**

In questa riforma, inoltre, c'è innanzitutto un grande assente: prima di dire cosa facciamo occorre dire chi siamo.

Non può che essere questo il punto dal quale la riforma di un ordinamento professionale dovrebbe cominciare.

Chi è il Commercialista? Chi è l'Esperto Contabile? (art. 2 cm.1 lett a DDL 2628)

Possiamo certamente descrivere le attività che svolgiamo. Possiamo costruire elenchi, ampliare competenze, aggiungerne di nuove. Ma un'attività può tendere al cambiamento e certamente muterà, ancor più velocemente di come si è modificata nel corso dell'ultimo ventennio.

La tecnologia sta già trasformando profondamente il nostro lavoro e altre trasformazioni arriveranno; basti pensare alla recente riforma fiscale, alla transizione digitale o all'inarrestabile avanzare dell'intelligenza artificiale.

Il panorama normativo muta, talvolta si adatta e sempre di più si evolve, ma la professione resta e deve essere resa solida e soprattutto inequivocabilmente riconoscibile.

5

Per questo un ordinamento che vuole guardare al futuro non può limitarsi a definire il professionista attraverso una lunga elencazione delle attività che può svolgere, senza definirne preliminarmente l'identità.

Il Commercialista e l'Esperto Contabile sono professionisti esperti nelle materie economiche, finanziarie, giuridiche, contabili e fiscali.

È questa la matrice dalla quale discendono le nostre competenze e sulla quale snodare la definizione di una **identità ordinistica**.

È questa la nostra identità professionale.

Le attività cambiano con il mercato, con l'economia, con la tecnologia, con la legislazione. L'identità resta.

E questa identità non rileva soltanto con riferimento al mercato. **Perché lo Stato deve preoccuparsi di definire correttamente chi è il Commercialista e/o l'Esperto Contabile?**

I Commercialisti e gli Esperti Contabili non sono soltanto prestatori di servizi; svolgono quotidianamente funzioni di raccordo e di sussidiarietà rispetto alla Pubblica Amministrazione, assumendo responsabilità e funzioni che incidono direttamente sul rapporto tra cittadini, imprese e Stato. È anche per questo che il riconoscimento dell'identità professionale deve tradursi in una **pari dignità nei rapporti con la Pubblica Amministrazione**.

E allora ci chiediamo, e lo chiediamo soprattutto ai rappresentanti della politica presenti oggi, se una riforma destinata a ridisegnare il nostro ordinamento possa davvero rinunciare a dire, prima ancora di ciò che facciamo, **chi siamo**.

Identità significa anche perimetro: competenze, attività tipiche e specializzazioni

Definire chi siamo significa anche definire con chiarezza il perimetro della professione. **ANC aveva proposto, già nell'audizione del 29 gennaio 2026, di riconoscere come riservate le competenze degli iscritti all'Ordine e di eliminare dal testo il riferimento alle professioni non organizzate di cui alla legge n. 4 del 2013.**

La proposta ANC era contenuta nell'emendamento 2.1 presentato in audizione e ha trovato una puntuale traduzione parlamentare nell'emendamento **2.1 Centemero, Bisa, Matone, Morrone e Sudano**, che proponeva una definizione costituzionalmente orientata della professione, individuando le attività riservate o esclusive e le competenze che tipicamente la connotano. Quella formulazione eliminava, coerentemente, il richiamo alla legge 4/2013. **Il testo rimasto all'esame, invece, conserva quel riferimento ai professionisti non organizzati.**

Non è una distinzione nominalistica. L'**articolo 33, quinto comma, della Costituzione prescrive l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio professionale**; la stessa giurisprudenza costituzionale collega tale sistema alla verifica dell'idoneità tecnica e alla tutela della collettività e dei destinatari delle prestazioni. La legge 4/2013 opera su un piano diverso: definisce le associazioni non organizzate in ordini o collegi come attività economiche, anche organizzate, rivolte alla prestazione di servizi o opere a favore di terzi, e ne esclude espressamente le attività riservate per legge agli iscritti in albi o elenchi.

Sono modelli giuridici differenti, entrambi legittimi, ma non sovrapponibili.

Per questo motivo lascia assai perplessi che, proprio nella legge destinata a disciplinare una professione ordinistica, si mantenga un richiamo espresso ad



un sistema associativo costruito dal legislatore su presupposti differenti. Non si tratta di negare spazi di mercato ad altri operatori; si tratta di evitare che la norma ordinamentale finisca per rendere meno nitido il perimetro della professione che essa stessa dovrebbe definire e tutelare.

7

Alla stessa logica appartiene il tema degli elenchi e dei sotto-albi. L'emendamento **2.5 Gallo** proponeva di raccordarli alla disciplina delle specializzazioni.

Il punto per ANC è ancora più sostanziale: ricondurre all'interno dell'Albo gli elenchi e i sotto-albi che negli anni si sono moltiplicati con riferimento ad attività proprie del Commercialista. **È coerente con la questione identitaria: se un'attività appartiene fisiologicamente alla sfera delle professionalità del Commercialista, la proliferazione di elenchi esterni rischia di frammentare proprio quell'identità che vogliamo rafforzare.**

E qui si innesta il tema, per noi decisivo, delle **specializzazioni**.

Non siamo contrari alla valorizzazione delle competenze specialistiche; siamo contrari a un sistema che, invece di rafforzare la professione, rischi di scomporla dall'interno.

Una specializzazione ha senso se **aggiunge valore**, se riconosce un livello ulteriore di qualificazione e se apre ambiti nuovi o realmente distintivi. Diventa invece problematica quando viene costruita sulle stesse attività che già appartengono alla professione e per le quali l'iscritto ha studiato, svolto il tirocinio, superato un esame di Stato e continua a formarsi obbligatoriamente.

Su questo punto l'emendamento **2.36 Centemero, Bisa, Matone, Morrone e Sudano** subordinava l'introduzione delle specializzazioni al riconoscimento di esclusive professionali. **È stato ritirato.** E il suo ritiro lascia irrisolta una questione di fondo: **quale valore giuridico attribuiamo ad una specializzazione se essa insiste su competenze che già appartengono**



al professionista e non determina alcun riconoscimento specifico del titolo? Se per continuare a svolgere ciò che oggi costituisce il nucleo della nostra professione dovessimo domani “specializzarci”, non avremmo rafforzato l’identità del Commercialista: l’avremmo segmentata.

Il rischio non è soltanto terminologico. È quello di creare professionisti di serie diversa all’interno dello stesso Albo, di generare nuove aree di sovrapposizione e, soprattutto, di trasferire all’interno della categoria una frammentazione che la riforma dovrebbe invece superare. **Le specializzazioni devono rappresentare un concreto e fattuale strumento di crescita, non il modo attraverso il quale rendere nuovamente incerto ciò che appartiene già alla nostra identità professionale.**

E laddove proposte emendative di questa natura siano state respinte, resta un elemento che meriterebbe maggiore chiarezza: **negli atti parlamentari non è agevole rintracciare una specifica motivazione capace di rendere comprensibile la ratio del rigetto.**

Non vogliamo certamente contestare il diritto della Commissione Giustizia di compiere scelte diverse; ci interroghiamo, però, sulle ragioni di merito che hanno condotto a non accogliere proposte direttamente attinenti all’identità e al perimetro della professione.

Le regole della rappresentanza non si cambiano in corsa (Art. 2 comma 1 lett S)

C’è poi una questione sulla quale ANC aveva formulato una richiesta molto chiara con riferimento all’elezione del Consiglio Nazionale.

Avevamo chiesto che le nuove disposizioni trovassero **applicazione dopo la conclusione del mandato in corso all’approvazione del nuovo testo.**

Quell'emendamento è stato accolto con riformulazione e soppressione della decorrenza del regime elettorale al mandato successivo all'entrata in vigore del Decreto

Tuttavia, riteniamo necessario spiegare ulteriormente le ragioni della nostra proposta e perché essa rimanga attuale; ed è una ragione che riteniamo appartenga, prima ancora che alla nostra categoria, alla cultura delle Istituzioni. È un concetto che non può sfuggire ai rappresentanti delle Istituzioni dello Stato oggi presenti.

Le regole del "gioco" si stabiliscono a monte. Non si cambiano mentre la partita è in corso.

E vogliamo essere molto chiari: la questione non è stabilire chi possa essere favorito o penalizzato da nuove disposizioni. Anzi, è esattamente il contrario.

Le buone regole sono quelle che devono essere scritte senza guardare ai nomi e ai volti di coloro ai quali, in quel momento, saranno applicate.

La credibilità delle Istituzioni dipende anche dalla certezza delle regole che esse stesse propongono di istituire.

La credibilità delle norme dipende dalla loro predeterminazione, dalla loro astrattezza e generalità e, dunque, dalla capacità di sottrarle alla contingenza.

Per questo riteniamo che su questo punto vi sia ancora spazio e, soprattutto, vi sia ancora ben ragione per una riflessione politica.

C'è poi il tema della governance.

Chi rappresenta la categoria deve poter partecipare alle sue scelte fondamentali (emendamento 2.48 teso all'introduzione della lettera s-bis all'art. 2 comma 1 - Respinto)

10

Il Consiglio Nazionale ha funzioni fondamentali e deve poterle esercitare pienamente.

Tuttavia, ogni buon ordinamento non stabilisce soltanto chi esercita il potere. Stabilisce anche i suoi contrappesi.

L'Assemblea dei Presidenti degli Ordini territoriali rappresenta la categoria nei singoli territori.

Quei Presidenti conoscono quotidianamente le difficoltà degli iscritti, le differenze territoriali, le esigenze di Ordini grandi, medi o piccoli.

Per questo riteniamo che quell'Assemblea debba essere normata e debba avere un ruolo effettivo e riconosciuto rispetto al bilancio del Consiglio Nazionale e ai capitoli afferenti agli impegni di spesa.

Ciò non significa indebolire il Consiglio Nazionale; significa, al contrario, **rafforzarne la legittimazione attraverso la partecipazione e la trasparenza.**

Le risorse amministrate dalle istituzioni nazionali provengono dalla categoria, proprio da quegli Ordini che ad oggi non hanno voce rispetto a come vengono impiegate.

Crediamo sia quindi naturale che la rappresentanza territoriale della categoria possa esprimersi sulle scelte fondamentali che riguardano il loro utilizzo.

Non è una questione di contrapposizione tra centro istituzionale e territori bensì una questione di equilibrio istituzionale.

Lo stesso principio ci porta ad un'altra proposta alla quale ANC attribuisce importanza irrinunciabile: **garantire la presenza di almeno un Ordine territoriale per ogni capoluogo di provincia o per ogni circoscrizione di Tribunale.**

**Difendere i territori significa difendere la prossimità che
a essi appartiene (art. 7 in combinato con artt. 11 e 12 D.**

**Lgs. 139/05 – DDL 2628 – art. 2 cm 1 lett. G) -
emendamento 2.26 - Respinto)**

Anche qui occorre sgombrare il campo da possibili equivoci.

**Non stiamo difendendo strutture per il semplice interesse alla loro
conservazione, ma stiamo parlando di difendere un presidio di
prossimità.**

L'Ordine territoriale è il primo luogo istituzionale al quale il professionista si rivolge, poiché è il primo riferimento ordinistico insito nel proprio territorio; è dunque connessione, relazione e partecipazione. Soprattutto, è presenza istituzionale.

Possiamo e dobbiamo discutere di efficienza e razionalizzazione, ma razionalizzare non deve né può equivalere ad allontanare le Istituzioni dai professionisti.

**In un Paese caratterizzato da realtà territoriali profondamente
differenti, siamo certi di poter condividere un principio di base, ossia
che la prossimità meriti, e non soltanto chieda, di essere tutelata
anche nel nuovo ordinamento.**

E, proseguendo, c'è la composizione delle nostre istituzioni.



**Una rappresentanza autentica deve essere
effettivamente plurale (DDL art. 2 comma 1 proposta di
lett. T - emendamento 2.49 – Respinto – e lett. e)
emendamento 2.20 - Respinto)**

ANC ha posto il tema della rappresentanza delle minoranze, dell'**equilibrio di genere e della presenza dei giovani**.

Solo per economia di lettura, non considereremo questi due argomenti separati, seppure ciascuno meriterebbe un approfondimento delle specifiche peculiarità. Sono, tuttavia, tre espressioni di un medesimo principio di base: il **pluralismo della rappresentanza**.

Un'Istituzione rappresentativa non è pienamente tale se dà voce soltanto a chi vince.

Così come non possiamo immaginare istituzioni professionali nelle quali la parità di genere non sia un fondamento imprescindibile e irrinunciabile.

La presenza di professioniste donne, che costituiscono il genere in progressiva crescita numerica ma attualmente meno rappresentato in seno alla categoria, così come delle generazioni più giovani, la cui crescita rappresenta il futuro della professione e che allo stato dell'arte stenta a caratterizzarsi in modo progressivo per diverse ragioni, interne ed esterne alla categoria, non può continuare ad essere affidata prevalentemente alla dinamica dei rapporti di forza.

Sfuggono e sorprendono le ragioni sottostanti alle scelte compiute in Commissione Giustizia nel respingere l'emendamento 2.49. Esso proponeva di assicurare ai Comitati Pari Opportunità il riconoscimento normativo, l'autonomia funzionale e organizzativa, nonché il ruolo di promozione, vigilanza e proposta in materia di pari opportunità e contrasto alle discriminazioni.

Sui più giovani desideriamo esprimere un'ulteriore e particolare riflessione.

Se oggi stiamo scrivendo un ordinamento destinato a durare altri vent'anni, stiamo scrivendo soprattutto il loro ordinamento.

13

Saranno loro a vivere più a lungo sotto le regole che noi oggi decidiamo e dare loro uno spazio all'interno delle Istituzioni non è una concessione, ma equivale ad investire sul futuro della professione.

In estrema sintesi, rendere plurale il governo dell'istituzione ordinistica, garantendo una rappresentanza delle minoranze, non significa rendere più difficile governare. **Significa evitare che governare equivalga a non dover più essere costretti ad ascoltare chi non ha voce sufficiente per essere udito.**

Infine, fra i numerosi altri, c'è un tema particolarmente delicato.

Le incompatibilità e la tutela dell'affidamento (emendamento 2.12 approvato con modifiche)

Quello delle incompatibilità con l'esercizio della professione.

Una riforma può certamente riconsiderare e ridefinire il perimetro delle incompatibilità; tuttavia, dobbiamo chiederci cosa accadrà quando una incompatibilità interverrà ex post su situazioni professionali ed economiche già costituite.

Un professionista può avere costruito nel corso degli anni una determinata situazione patrimoniale, societaria e professionale ritenendosi nella piena legittimità.



Può una norma successiva trasformare quella stessa situazione nella causa che gli impedisce di continuare ad esercitare la propria professione?

14

Il problema non è difendere un privilegio, ma tutelare l'affidamento e la certezza del diritto sin dall'inizio, ossia sin dal compiersi delle scelte professionali.

Le incompatibilità svolgono una funzione di garanzia quando sono chiare, conoscibili e preventive.

Ed anche per questo una riforma deve preoccuparsi delle situazioni che esistono nel momento in cui entra in vigore.

Non possiamo chiedere a un professionista di scoprire domani che ciò che ha legittimamente costruito ieri è diventato incompatibile con la professione che magari esercita da decenni.

Anche su questo chiediamo alla politica una riflessione, non ideologica ma di garanzia.

Una riflessione di buon diritto e di buon senso, da compiersi in modo globale, auspicando che possa divenire chiaro il quadro generale di un impianto che non pare particolarmente riformista.

Conclusioni: una riforma da completare

Quelli richiamati sono soltanto alcuni dei temi sui quali ANC si è resa disponibile al fine di offrire il proprio contributo, pur non pretendendo che ogni proposta dovesse essere condivisa.

Ma il confronto parlamentare esiste proprio perché sensibilità e valutazioni possono essere diverse, sicché alla politica chiediamo essenzialmente una sola cosa: **che questi problemi vengano valutati nel merito.**

Gli emendamenti possono essere approvati, respinti o ritirati, ma i problemi, invece, se esistono, rimangono.

Ed è per questo che oggi ci rivolgiamo soprattutto alla politica, non per chiederle di ricominciare questa riforma: **le chiediamo di completarla.**

Di recuperare alcuni dei punti che il percorso parlamentare ha lasciato per strada.

Di chiedersi, prima della conclusione definitiva dell'iter, se il testo che rimarrà sia davvero quello che vogliamo consegnare alla professione per i prossimi vent'anni.

La categoria dei commercialisti merita la riforma del proprio Ordinamento Professionale (D.lgs. 139/2005).

La merita perché il mondo nel quale lavoriamo oggi, investendo energie personali ed economiche, non è più quello del 2005.

La merita perché sono cambiate le imprese, l'economia, la tecnologia, la società e la nostra stessa professione.

E proprio per questo non possiamo accontentarci di una riforma che ambisca a cambiare talune norme senza, tuttavia, introdurre altrettanta innovazione.

Abbiamo oggi un'occasione che potrebbe non ripresentarsi per molti anni e ANC ha fatto la propria parte studiando, proponendo e partecipando al confronto, ha portato le proprie osservazioni in Parlamento; alcune di esse sono diventate emendamenti grazie alla sensibilità di diversi parlamentari.

Adesso chiediamo alla politica di fare l'ultimo tratto di strada per l'intera categoria, poiché, quando si mette mano alla carta costituzionale di una professione, non basta chiedersi quali norme vogliamo modificare.

Occorre avere il coraggio di chiederci quale professione vogliamo costruire.

Una riforma attesa per vent'anni non dovrà soltanto modificare il decreto legislativo 139 del 2005: dovrà meritare di diventare il "139" dei prossimi vent'anni.

Roma, 15 settembre 2026

Il Presidente ANC
Marco Cuchel