Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

3 novembre 2026

COMMISSIONE X Attività Produttive, Commercio e Turismo

A.C. 3120

disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2026

Note in merito all'art. 13

L’attuale disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza è incardinato alla Camera dei deputati presso la Commissione X Attività Produttive, Commercio e Turismo, rubricato con il n. AC.3120.

Il testo reca all’art. 13 la norma a mezzo della quale si ampliano anche ai consulenti del lavoro le disposizioni di cui all'articolo 31 della legge 24 novembre 2000, n. 340, ai commi 2-*quater* e 2-*quinquies*, in materia di deposito dei bilanci e di iscrizione nel registro delle imprese di tutti gli altri atti societari per i quali la stessa sia richiesta e per la cui redazione la legge non richieda espressamente l'intervento di un notaio, disposizioni oggi riservate ai soli Dottori Commercialisti.

Excursus dei tentativi di introdurre tale norma già esperiti negli ultimi anni

Giova ricordare che il tentativo di ampliare la riserva di legge anche ai Consulenti del Lavoro è reiterata (*almeno*) per la terza volta (*in verità vi sono stati anche altri tentativi, ma non sfociati in emendamenti normativi*).

Un primo tentativo è avvenuto nel **luglio del 2022** con un emendamento che fu ritirato a seguito del rilascio del parere negativo da parte dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia di cui disponiamo del testo (**allegato n. 1**).

Un secondo tentativo risale a **novembre del 2023**, con un emendamento presentato in Commissione che ampliava la riserva anche ai Revisori legali, poi ritirato, ma ripresentato per i soli Consulenti del Lavoro con emendamento depositato pochi minuti prima che il testo oramai licenziato dalla Commissione fosse sottoposto alla approvazione dell'Aula.

Anche quest'ultimo emendamento fu ritirato.

Si è a conoscenza che anche in quell'occasione l'emendamento abbia ricevuto il medesimo parere negativo dell'Ufficio Legislativo della Giustizia (**allegato n. 2**), ma non ve ne è evidenza agli atti parlamentari.

È bene sottolineare come i citati pareri evidenzino che le competenze aziendalistiche e contabili siano appartenenti ai Dottori Commercialisti e non ai Consulenti del Lavoro, che dunque non potrebbero garantire di svolgere le attività in questione con il necessario bagaglio formativo.

L’origine della norma attualmente in vigore

Nel merito tecnico della norma che regola l’esclusiva, giova ricordare che l’art. 31 della Legge 340/2000, nella veste originaria non disponeva alcunché in ordine al deposito bilanci.
Solo il 27 dicembre 2003, la L. n. 350/2003 (*in Suppl.Ord. n.196, relativo alla G.U. 27/12/2003, n.299*) ha disposto con l'art. 2, comma 54, l'introduzione dei commi 2-*quater* e 2-*quinquies* all'art. 31 con cui si è regolato l’accesso telematico al deposito dei bilanci riferendolo all’imprenditore ed eventualmente ai soli Dottori Commercialisti allo scopo incaricati dal primo.

Da quel giorno la norma non è mai cambiata, talché può assolutamente affermarsi che precedentemente al 27 dicembre 2002 l’attività NON era affatto regolata perché il Registro delle Imprese stava procedendo (*principalmente grazie a molto lavoro dei Commercialisti*) alla informatizzazione ed era dunque una attività priva di requisiti, “libera”.
I Consulenti del Lavoro non avevano affatto norme che gli consentivano di farlo (*come invece risulta esser stato affermato*), semplicemente non era regolata, cosa che è avvenuta nel 2003 all’esito della informatizzazione del Registro delle Imprese, limitandola ai Dottori Commercialisti quali professionisti riconosciuti per le competenze in materia di bilancio.

Riepilogo degli aspetti tecnico-formativi che impediscono di accogliere tale estensione

È bene evidenziare che estendere ai Consulenti del Lavoro la possibilità di provvedere al deposito
dei bilanci presso il Registro delle imprese, confligge con la coerenza tra funzioni specifiche attribuite dalla legge, competenze acquisite, percorsi abilitanti e responsabilità professionali.
Il deposito del bilancio come degli atti societari, infatti, non può essere considerato un mero adempimento telematico, esso costituisce l'ultimo anello del sistema di pubblicità legale dell'impresa e riguarda un documento sul quale soci, creditori, banche, investitori, pubbliche amministrazioni e mercato fondano valutazioni e decisioni.
Il professionista incaricato opera all'interno di un procedimento che presuppone la conoscenza della disciplina societaria e contabile, delle regole di formazione e approvazione del bilancio, della documentazione che deve accompagnarlo e delle responsabilità connesse alla conformità di quanto trasmesso al Registro delle imprese.

E' infatti bene sottolineare che tali competenze sono direttamente funzionali al deposito del bilancio e degli altri documenti di cui all'articolo 2435 del codice civile, in quanto il Dottore Commercialista con il deposito a sua cura ne attesta la conformità agli originali, come espressamente previsto dal successivo articolo 31, comma 2-*quinques*: "*Il professionista che ha provveduto alla trasmissione di cui al comma 2-quater attesta che i documenti trasmessi sono conformi agli originali depositati presso la società. La società è tenuta al deposito degli originali presso il registro delle imprese su richiesta di quest'ultimo. Gli iscritti alle Sezioni A e B dell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, muniti di firma digitale, incaricati dai legali rappresentanti della società, possono richiedere l'iscrizione nel registro delle imprese di tutti gli altri atti societari per i quali la stessa sia richiesta e per la cui redazione la legge non richieda espressamente l'intervento di un notaio.*"

Sono dunque valorizzate le competenze specifiche di una professione, unica ad averle obbligatoriamente nel proprio percorso abilitante con la conseguente responsabilità professionale, non generica.

In tal senso, va ben considerato allora che per l'iscrizione all'albo dei Consulenti del Lavoro non è necessariamente prevista l'acquisizione di una formazione di tipo contabile.

Non lo era tanto meno in passato quando non era necessario alcun titolo di laurea e neppure di scuola superiore con indirizzo tecnico-contabile (*ragioneria et similia*).

E anche oggi, secondo l'articolo 3 della legge n. 12 del 1979 infatti, tra gli altri requisiti, c'è l'avere "*...conseguito la laurea triennale o quinquennale riconducibile agli insegnamenti delle facoltà di giurisprudenza, economia, scienze politiche, ovvero il diploma universitario o la laurea triennale in consulenza del lavoro, o la laurea quadriennale in giurisprudenza, in scienze economiche e commerciali o in scienze politiche*".

Nonostante varie norme che hanno nel tempo (*inopinatamente*) ampliato gli adempimenti che possono essere affidati ai Consulenti del Lavoro, l'attribuzione di compiti quali quelli in esame

- in assenza di disposizioni generali che affidino ai Consulenti del Lavoro la materia contabile e aziendalistica e, prima ancora,
- in mancanza, ancor oggi, del percorso di studi e formazione necessario per lo svolgimento di compiti connessi a tale materia (*che caratterizzano la categoria dei dottori commercialisti e dei revisori contabili*), **rivelano la inopportunità dell'ampliamento della attuale riserva legislativa**.

Su tale secondo aspetto va infatti ripetuto che l'abilitazione prevista dalla norma in esame presuppone necessariamente la capacità di comprendere i dati contenuti nel bilancio che si deposita anche perché se ne attesta la conformità con quello depositato presso l'impresa.

Si aggiunga, a maggior evidenza e conferma, che **l'ordinamento professionale dei Consulenti del Lavoro** (Legge n. 12/79) **non prevede tali competenze** nell'articolo 1 che disciplina l'"Esercizio della professione di consulente del lavoro", ma neppure nell'articolo 2 "Oggetto dell'attività" e neanche in alcuno degli altri articoli.

Mentre sono stati individuati i Commercialisti che hanno tali competenze tra quelle caratterizzanti la professione.

In definitiva, le attività di deposito dei bilanci e di attestazione della conformità rispetto ai bilanci depositati presso l'impresa non rappresentano una funzione qualificante della professione dei Consulenti del Lavoro e non vi è alcuna garanzia che esse possano essere svolte con il necessario bagaglio formativo.

Infine,

l'inconferenza con il DDL Concorrenza

Vi sono poi due ulteriori aspetti metodologici che evidenziano quanto la norma inserita nel testo finale sia inappropriata.

Nel merito della natura del disegno di legge, giova invece evidenziare che il Ddl Concorrenza è un disegno di legge che il Governo italiano presenta annualmente per rimuovere barriere normative, aprire i mercati alla concorrenza e tutelare i consumatori, con i seguenti Obiettivi e Ambiti:

* Liberalizzazioni: Interviene per favorire il mercato in vari settori economici.
* Servizi pubblici locali: Introduce regole più rigide ed efficienti per la gestione dei servizi.
* Tutela dei consumatori: Promuove maggiore trasparenza e concorrenza nei prezzi e nei servizi.
* Riforme strutturali: Spesso legato agli impegni del PNRR per la crescita del Paese.

La creazione di una riserva a favore del Consulenti del lavoro è oggettivamente una antitesi rispetto agli scopi del DDL. Nell'ottica della concorrenza si intenderebbe creare una nuova riserva per una precisa categoria!

Nel merito degli aspetti comunitari che attengono alla Concorrenza, la riserva a favore dei Commercialisti esiste come detto dal 2003 ed ha successivamente superato i test di proporzionalità della Direttiva (UE) 2018/958 che prevede l'obbligo per gli Stati membri di effettuare un test di proporzionalità preventivo prima di adottare nuove leggi o regolamenti che limitino l'accesso o l'esercizio delle professioni regolamentate.

Allegati:

1. il testo del parere negativo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia di luglio 2022
2. il parere negativo dell'Ufficio Legislativo della Giustizia del novembre 2023