



Direzione generale

Al Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti
e degli Esperti contabili

consiglio.nazionale@pec.commercialistigov.it

segreteriaipresidenza@commercialisti.it

e p.c.

Al Capo del Dipartimento per le politiche del lavoro,
previdenziali, assicurative e per la salute e la sicurezza
nei luoghi di lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Dott. Vincenzo Caridi

in qualità di *Commissario ad acta*

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Ufficio di Gabinetto

Oggetto: sentenza TAR Lazio 9974/2025 – protocollo ASSE.CO – riscontro diffida Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Si riscontra la nota trasmessa da codesto Consiglio nazionale in data 21 marzo 2024 e 4 settembre 2024, con le quali si diffidava l'Ispettorato nazionale del lavoro *“a provvedere in relazione all’istanza di avvio del procedimento finalizzato alla costituzione di un accordo ex art. 15 della Legge n. 241/1990, tra il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (nel prosieguo, “CNDCEC”) e l’Ispettorato nazionale del lavoro (nel prosieguo “INL”) per l’estensione ai Dottori commercialisti della facoltà di rilasciare l’Asseverazione di conformità (ASSE.CO.), così come già prevista in favore dei Consulenti del lavoro”*. Il presente riscontro avviene in adempimento della sentenza TAR

indicata in oggetto, con la quale il Giudice amministrativo, pur sostenendo l'obbligo di questo Ispettorato di esaminare la proposta di protocollo, ha evidenziato la sussistenza di *“margini di discrezionalità e adempimenti istruttori rimessi all'amministrazione, in quanto la pretesa del Consiglio si pone in tensione dialogica con l'organizzazione, da parte dell'Ispettorato, dei poteri ispettivi attribuiti all'agenzia dalla legge, nel cui contesto si colloca il sistema di rilascio dell'asseverazione di conformità”*.

Si riportano pertanto le valutazioni effettuate da questa Amministrazione che, con l'apporto della Direzione centrale vigilanza e sicurezza del lavoro, hanno orientato la scelta contestata da codesto Consiglio nazionale e che prende ulteriormente atto delle osservazioni comunicate nella riunione del 15 luglio 2025.

La presente è inoltre trasmessa per conoscenza al Commissario *ad acta* nominato con la citata sentenza e all'Ufficio di Gabinetto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali già destinatario della precedente diffida di codesto Consiglio nazionale.

Occorre anzitutto ricordare che il protocollo ASSE.CO. costituisce uno strumento ormai datato, nato nel 2014 e rinnovato da ultimo nel 2023 al fine esclusivo di aggiornare ed integrare la tabella degli illeciti in base ai quali verificare la correttezza dei comportamenti aziendali.

L'istruttoria finalizzata al rilascio dell'ASSE.CO., come disciplinata nel relativo protocollo sottoscritto inizialmente dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e successivamente dall'Ispettorato nazionale del lavoro, ha inteso coinvolgere i consulenti del lavoro e cioè gli **unici professionisti che sono specificatamente abilitati ad operare nell'ambito della materia lavoristica e previdenziale su tutto il territorio nazionale e senza particolari condizioni**.

Il comune progetto avviato nel 2014 tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro è stato reso possibile **proprio in ragione della specifica professionalità e competenza che si rinvergono in capo ai consulenti del lavoro** e che, come meglio specificato in seguito, non si ritiene possibile rinvenire altrove.

Proprio in virtù di tale specificità, solo a questi ultimi lo stesso legislatore, nel corso degli anni e con reiterati interventi legislativi, **ha inteso affidare ai soli consulenti del lavoro determinate prerogative**, fra le quali si segnalano le più significative:

- i soli Consigli provinciali dell'Ordine dei consulenti del lavoro sono riconosciuti, tra gli altri, quali soggetti abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro (art. 76, comma 1, lett. c-ter, D.Lgs. n. 276/2003), **attività peraltro analoga a quella della asseverazione**;

- i **medesimi Consigli provinciali**, in quanto organi di certificazione, **possono istituire camere arbitrali** per la definizione, ai sensi dell'art. 808-ter c.p.c., delle controversie nelle materie di cui all'art.

409 del medesimo codice e all'art. 63, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 (v. art. 31, comma 12, L. n. 183/2010);

- presso le medesime sedi di certificazione – e quindi presso i Consigli provinciali dell’Ordine dei consulenti del lavoro – **può essere esperito il tentativo di conciliazione di cui all’art. 410 c.p.c.** (v. art. 31, comma 13, L. n. 183/2010);

- sempre presso le sedi di certificazione – e quindi presso i Consigli provinciali dell’Ordine dei consulenti del lavoro – l’art. 2103 c.c. **rende possibile la stipula di accordi individuali di modifica delle mansioni, della categoria legale e del livello di inquadramento e della relativa retribuzione**, nell'interesse del lavoratore alla conservazione dell'occupazione, all'acquisizione di una diversa professionalità o al miglioramento delle condizioni di vita;

- solo i consulenti del lavoro **sono stati individuati dal legislatore al fine di definire la procedura di dimissioni** ai sensi dell’art. 26, comma 4, del D.Lgs. n. 151/2015 secondo cui *“la trasmissione dei moduli di cui al comma 1 può avvenire anche per il tramite dei patronati, delle organizzazioni sindacali, **dei consulenti del lavoro**, delle sedi territoriali dell'Ispettorato nazionale del lavoro nonché degli enti bilaterali e delle commissioni di certificazione di cui agli articoli 2, comma 1, lettera h), e articolo 76 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”*;

- solo ai consulenti del lavoro **è rimessa la facoltà di svolgere attività di intermediazione** ai sensi dell’art. 6, comma 2 lett. c), del D.Lgs. n. 276/2003 secondo il quale *“l'ordine nazionale dei **consulenti del lavoro** può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione. L'iscrizione è subordinata al rispetto dei requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'articolo 5, comma 1”*;

- l’organizzazione dei servizi resi dalle associazioni di categoria per lo svolgimento degli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale dei lavoratori **può coinvolgere i soli consulenti del lavoro** e non anche altri professionisti (art. 1, comma 4, L. n. 12/1979).

Tale quadro evidenzia come lo stesso legislatore, prima ancora che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali o l’Ispettorato nazionale del lavoro, abbia inteso affidare determinate prerogative ai soli consulenti del lavoro, riconoscendone la specifica professionalità.

Va ulteriormente ricordato che **non tutti i commercialisti possono svolgere gli adempimenti lavoristici e previdenziali** ma esclusivamente quelli che abbiano previamente effettuato una specifica comunicazione in tal senso *“agli Ispettorati del lavoro delle province nel cui ambito territoriale intendono svolgere gli adempimenti di cui sopra”*; in sostanza **l’attività dei commercialisti, a differenza di quella dei consulenti del lavoro, è quindi limitata agli ambiti territoriali previamente comunicati e dove**

insistono le imprese per le quali svolgono i relativi adempimenti da cui hanno ricevuto uno specifico mandato professionale.

L'assenza di una sovrapposibilità fra dottori commercialisti ed esperti contabili e consulenti del lavoro è ancora confermata da altre norme di legge e dalla stessa regolamentazione relativa all'accesso alle due professioni. **Per i dottori commercialisti e gli esperti contabili non è infatti necessario, già in occasione del tirocinio, approfondire la materia del lavoro e della legislazione sociale nella stessa misura prevista per i consulenti del lavoro** ai quali è invece richiesto, ai sensi dell'allegato 3 della delibera n. 327 del 23 ottobre 2014 del proprio Consiglio nazionale dell'Ordine, lo studio delle seguenti materie: *“diritto del lavoro”, “legislazione sociale, assicurativa e previdenziale”, “diritto sindacale e delle relazioni industriali”, “intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale”, “contrattualistica del lavoro e certificazione dei contratti”, “contenzioso del lavoro e conciliazione delle controversie”, “mediazione e arbitrato in materia di lavoro”* ecc.

Inoltre, il peculiare percorso formativo che abilita i consulenti del lavoro vede direttamente coinvolti i vertici amministrativi di questa Agenzia nel principale momento di verifica delle competenze acquisite durante il tirocinio professionale, ovvero l'esame di Stato. Difatti, **l'abilitazione per l'esercizio della professione è rilasciata da una commissione presieduta da un dirigente dell'Ispettorato nazionale del lavoro** (v. art. 3, L. n. 12/1979). Non solo, **l'intero iter di accesso alla professione è attribuito all'Ispettorato**, che provvede all'esame delle domande di ammissione, individua le sedi di svolgimento dell'esame e rilascia i certificati di abilitazione in collaborazione con gli Ordini professionali dei consulenti del lavoro. Si tratta di una attività che l'Ispettorato svolge **in stretta collaborazione con gli Ordini ed il Consiglio nazionale, oltre che con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, il quale a sua volta vigila sullo stesso Consiglio nazionale intervenendo con propri provvedimenti nei procedimenti relativi alla formazione professionale degli iscritti, al riconoscimento delle qualifiche professionali di soggetti che svolgono la professione in altri Paesi europei o extra UE, nonché approvando i regolamenti emanati dal Consiglio nazionale. Si tratta, con ogni evidenza, di attività che, negli anni hanno consentito una profonda conoscenza dei professionisti iscritti all'Albo (che sono **tutti** esaminati da rappresentanti di questo Ispettorato) e dei presidi di legalità e trasparenza attivati dal Consiglio nazionale e dagli Ordini provinciali, **tali da consentire a questa Amministrazione di instaurare preziose forme di collaborazione con il Consiglio nazionale che, in via sussidiaria, svolge attività di interesse comune** per la promozione della legalità e della trasparenza del mercato del lavoro, nonché di monitoraggio delle realtà territoriali, attività che rientrano a pieno titolo nella *mission* di entrambi gli

enti pubblici.

Occorre ancora evidenziare che l'ASSE.CO. **è rilasciato dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro – ente pubblico non economico vigilato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali – e non dal singolo consulente.** I rapporti che intrattiene l'Ispettorato nazionale del lavoro sono dunque con il Consiglio nazionale e non con il professionista che, peraltro, al fine di contribuire all'istruttoria che porterà alla asseverazione, **deve aver frequentato un apposito corso formativo a cura della Fondazione studi consulenti del lavoro di carattere strettamente tecnico e altamente specialistico ed essere iscritto in un apposito elenco.**

La circostanza che sia il Consiglio nazionale a rilasciare l'ASSE.CO. costituisce un elemento di particolare pregnanza. **A differenza del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, sottoposto alla vigilanza del Ministero della giustizia** (v. art. 28, D.Lgs. n. 139/2005), **il Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro è infatti vigilato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali** (v. art. 25, L. n. 12/1979), lo stesso Ministero che esercita la vigilanza sull'Ispettorato nazionale del lavoro (v. art. 1, comma 3, D.Lgs. n. 149/2015). Ciò significa che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali **può intervenire in caso di irregolarità o violazioni riscontrate nelle attività del Consiglio nazionale, così come nelle attività dell'Ispettorato nazionale del lavoro;** analogo intervento, quantomeno in via diretta, **sarebbe invece impedito nei confronti del Consiglio nazionale dei commercialisti e degli esperti contabili,** come detto sottoposto alla vigilanza del Ministero della giustizia. **Un unico Ministero vigilante nei confronti di tutti gli attori coinvolti nel rilascio e gestione dell'ASSE.CO. costituisce dunque un elemento di garanzia sulla sua efficacia e rappresenta un presupposto fondamentale per il buon funzionamento della procedura.**

Tenuto conto del quadro sin qui descritto appare evidente come la scelta operata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali già nel 2014 dall'allora Ministro Giovannini di coinvolgere i consulenti del lavoro fosse del tutto coerente con la loro specifica professionalità, riconosciuta in più occasioni dallo stesso legislatore.

Si ritiene dunque che la scelta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, prima, e quella dell'Ispettorato nazionale del lavoro, dopo, **siano pienamente rispondenti all'interesse pubblico primario di una corretta, efficace ed efficiente gestione dell'attività di vigilanza.** Del resto, se si volesse estendere la possibilità di rilasciare l'ASSE.CO. da parte di soggetti non sovrapponibili ai consulenti del lavoro, sebbene richiamati dalla L. n. 12/1979 (ma non dalle altre numerose disposizioni normative citate precedentemente), tale prerogativa dovrebbe essere concessa anche al Consiglio Nazionale

Forense ed a tutti i CAF del territorio nazionale, con le conseguenze che è possibile immaginare sotto il profilo organizzativo e gestionale dell'intero sistema della vigilanza.

Resta comunque impregiudicata la possibilità di un accordo tra codesto Consiglio ed il Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, ai fini di un coinvolgimento dei **singoli professionisti** appartenenti all'ordine dei commercialisti ed esperti contabili nella istruttoria delle richieste di asseverazione, **ferma restando l'esclusività del solo consulente del lavoro ad operare come CdL Ass.** e cioè in qualità di "Consulente del Lavoro Asseveratore". In tal senso – e a parti invertite – è possibile, peraltro, richiamare quanto stabilisce il D.Lgs. n. 128/2015, come recentemente modificato dal D.Lgs. n. 221/2023. Tale normativa ha infatti previsto che il sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del c.d. rischio fiscale deve essere certificato da parte di professionisti iscritti all'albo degli avvocati o dei dottori commercialisti ed esperti contabili i quali, per il rilascio della predetta certificazione, possono avvalersi dei consulenti del lavoro per le materie di loro competenza, **ma fermo restando che la certificazione deve essere sottoscritta dai primi, previsione che peraltro conferma ancora una volta la differente specializzazione delle professioni in parola.**

In conclusione, non sembrano sussistere esigenze di modifica dell'attuale quadro regolatorio che possano ritenersi concilianti con l'interesse pubblico primario di una corretta, efficace ed efficiente gestione dell'attività di vigilanza, sebbene questo Ispettorato resti disponibile ad esaminare eventuali ulteriori argomentazioni sulla base delle quali svolgere nuovi approfondimenti.

Si conferma, inoltre, la disponibilità a valutare ulteriori forme di collaborazione, su ambiti diversi, che possano rafforzare la sinergia istituzionale nell'interesse dell'efficienza amministrativa e della tutela dei diritti dei lavoratori e della regolarità del mercato del lavoro.

IL DIRETTORE DELL'ISPETTORATO

Danilo PAPA