Associazione Nazionale Commercialisti

dal 1950

COMMISSIONE INTERDISCIPLINARE

PER LA TUTELA DELLA PROFESSIONE

Responsabilità, funzioni e tutela del Commercialista iscritto all'Ordine: analisi normativa, criticità operative e proposte d'intervento

Sommario

Premessa

1. Natura della professione del commercialista iscritto all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili
2. Responsabilità del commercialista iscritto all'Ordine
2.1. Responsabilità professionale civile
2.2. Responsabilità connessa al visto di conformità
2.3. Responsabilità deontologica
3. Obblighi formativi del commercialista
3.1. Formazione iniziale
3.2. Formazione continua obbligatoria
4. Obbligo assicurativo del commercialista
5. Responsabilità disciplinare del commercialista
5.1. Fondamento
5.2. Sanzioni
6. Analisi comparata delle responsabilità professionali
6.1. Professioni non ordinistiche secondo la Legge n. 4/2013
6.2. Formazione, assicurazione e disciplina: confronto diretto
6.3. Sintesi conclusiva analisi comparata
7. (*) Attività riservate ai Dottori commercialisti e agli Esperti contabili iscritti all'Albo
7.1. Attività previste dall'art. 1 del D.Lgs. n. 139/2005
7.2. Attività realmente subordinate all'iscrizione all'Albo dei commercialisti
7.3. (*) Attività riservate: Quadro riepilogativo
7.4. (*) Attività riservate: quadro riassuntivo delle principali professioni ordinistiche o protette, confronto tra iscrizione albo, riserve specifiche ed esclusive
8. Responsabilità e funzioni del Commercialista iscritto all'Ordine
8.1 Le distorsioni dell'apparato giudiziario e dell'attività d'indagine: l'impatto sul professionista innocente
9. Conclusioni e soluzioni proposte

Premessa

Il presente documento, elaborato dalla Commissione Interdisciplinare dell'Associazione Nazionale Commercialisti, analizza le responsabilità del Commercialista iscritto all'Ordine e le confronta con il regime applicabile alle professioni non ordinistiche disciplinate dalla Legge n. 4/2013.
L'analisi muove da una criticità strutturale non più differibile: al progressivo e insostenibile aumento degli obblighi ordinistici, formativi, assicurativi, deontologici e sanzionatori e alla luce di un orientamento giurisprudenziale incline ad ampliare le forme di responsabilità del Commercialista, non corrisponde un adeguato sistema di riserve esclusive, né un regime di garanzie procedimentali e processuali che tuteli il professionista rispetto a coinvolgimenti indiscriminati in indagini penali e misure cautelari reali o personali.

L'esigenza, fortemente avvertita dal Consiglio Direttivo dell'ANC, è individuare, tramite il presente studio, i limiti dell'attuale assetto di responsabilità e formulare proposte di intervento volte a tutelare il Commercialista iscritto che operi nel rispetto del Codice deontologico e delle norme dell'ordinamento professionale. Tale tutela non mira a sottrarre il professionista alle responsabilità proprie del ruolo, ma a ricondurle nell'alveo della proporzionalità e introducendo meccanismi di sanzione e risarcimento a carico dello Stato in caso di palesi errori investigativi e travalicamenti della Magistratura.

---

1. Natura della professione del commercialista iscritto all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili

Il **commercialista iscritto all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili** esercita una professione ordinistica, regolata da una disciplina pubblicistica (D.Lgs. 139/2005) e caratterizzata da:

- iscrizione obbligatoria all'Albo per l'esercizio delle attività riservate **(*)**;
- accesso subordinato, ordinariamente, al possesso dei requisiti previsti dalla legge, al tirocinio e al superamento dell'esame di Stato;
- vigilanza dell'Ordine territoriale e del Consiglio nazionale;
- sottoposizione a un codice deontologico;
- obblighi formativi e assicurativi;
- responsabilità disciplinare davanti agli organi di disciplina.

---

2. Responsabilità del commercialista iscritto all'Ordine

Il quadro normativo, attualmente in vigore, è composto, in particolare, da:

- **D.Lgs. 28 giugno 2005, n. 139**, istitutivo dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;

- **Codice deontologico della professione**, adottato dal CNDCEC;
- **artt. 1176, comma 2, 1218 e 2236 c.c.**, in materia di diligenza professionale, responsabilità contrattuale e prestazioni d'opera intellettuale;
- **D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241**, in parte riformato dal D.Lgs. 14 giugno 2024 n. 87, per le violazioni e le conseguenti sanzioni connesse agli obblighi previsti dal sistema tributario;
- normativa fiscale, societaria, contabile, antiriciclaggio, privacy e, ove applicabile, revisione legale;
- regolamenti del CNDCEC in materia di formazione continua e disciplina sanzionatoria.

Nella sostanza il Commercialista è sottoposto a quattro livelli di responsabilità integrati:

1. **Responsabilità Civile:** valutata ex artt. 1176, c. 2, e 2236 c.c. secondo il criterio della diligenza qualificata.
2. **Responsabilità Fiscale e Amministrativa:** legata a visti di conformità (art. 35 D.Lgs. 241/1997), certificazioni e adempimenti tributari.
3. **Responsabilità Deontologica e Disciplinare:** gestita dai Consigli di Disciplina sulla base del Codice Deontologico e del Codice delle Sanzioni del CNDCEC.
4. **Responsabilità Penale:** derivante dal coinvolgimento in reati tributari, societari o fallimentari, spesso ipotizzata a titolo di concorso materiale o morale.

A tali profili si aggiungono l'obbligo di formazione continua documentabile e l'obbligo di copertura assicurativa RC professionale (D.P.R. 137/2012).

2.1. Responsabilità professionale civile

Il commercialista risponde innanzitutto secondo le regole generali del contratto d'opera professionale.

L'art. 1176, comma 2, c.c. impone una diligenza valutata in relazione alla natura dell'attività esercitata. Non è sufficiente la diligenza ordinaria del buon padre di famiglia: occorre una diligenza tecnica adeguata alla complessità dell'incarico.

L'art. 2236 c.c. limita la responsabilità del professionista ai casi di dolo o colpa grave quando la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà. Tale disposizione, tuttavia, non costituisce una generale esenzione da responsabilità e non opera per gli errori ordinari, per la negligenza organizzativa o per la mancata osservanza di obblighi chiari e specifici.

2.2. Responsabilità connessa al visto di conformità

Particolare rilievo assume il **visto di conformità** previsto dall'art. 35 del D.Lgs. n. 241/1997.

Il visto non consiste in una verifica meramente cartolare. Le recenti e sempre più numerose pronunce della Corte di Cassazione sembrano orientarsi verso una lettura sostanziale dell'attività di controllo: il professionista che appone un visto infedele può essere chiamato a rispondere delle conseguenze derivanti dall'attestazione non corretta, anche sotto il profilo delle sanzioni e della

responsabilità solidale prevista dalla normativa di riferimento. La responsabilità deriverebbe dall'affidamento che l'Amministrazione finanziaria e il contribuente ripongono nell'attività di controllo qualificata esercitata dal professionista.

2.3. Responsabilità deontologica e disciplinare

La responsabilità deontologica proviene dalla violazione dei doveri professionali stabiliti dal Codice deontologico e dalle norme dell'ordinamento professionale.

Tra i principali principi applicabili rientrano:

Interesse pubblico: Il commercialista deve agire anche a tutela dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione. Il rapporto con il cliente non esaurisce, quindi, la dimensione dell'attività professionale.

Integrità, onestà e correttezza: Il professionista deve rispettare le leggi, i regolamenti e le regole professionali, operando con integrità, onestà, lealtà, correttezza e trasparenza.

Indipendenza e obiettività: Il professionista deve evitare rapporti, interessi o situazioni idonei a condizionare il giudizio tecnico. Sono particolarmente rilevanti i conflitti di interesse, i rapporti economici con il cliente, gli incarichi che compromettano l'autonomia, nonché le partecipazioni societarie o lo svolgimento di attività imprenditoriali incompatibili con l'esercizio professionale.

Competenza e diligenza: Il commercialista non deve accettare incarichi per i quali non possieda un'adeguata competenza, tenuto conto della complessità della pratica, dell'esperienza maturata, della specializzazione richiesta, dell'eventuale necessità di avvalersi di collaboratori qualificati, del tempo e delle risorse disponibili.
La mancanza di competenza può rilevare autonomamente sul piano disciplinare, anche quando sia distinta dalla negligenza nell'esecuzione concreta dell'incarico.

Riservatezza e segreto professionale: Il commercialista è tenuto a proteggere le informazioni acquisite nell'esercizio dell'attività, salvo gli obblighi di legge. A ciò si aggiungono gli obblighi derivanti dal **Regolamento UE 2016/679** in materia di privacy e di sicurezza dei dati.

Trasparenza nei rapporti con il cliente: Il professionista deve fornire informazioni chiare in ordine alla natura e contenuto dell'incarico, alle attività comprese ed escluse, al compenso e ai criteri di determinazione, ai rischi e ai limiti della prestazione e, persino, all'eventuale ricorso a collaboratori o strumenti tecnologici.

Utilizzo di strumenti di intelligenza artificiale: Le recenti regole deontologiche del CNDCEC ribadiscono che l'intelligenza artificiale può essere utilizzata come strumento di supporto, ma non può sostituire l'attività intellettuale, la valutazione tecnico-professionale, l'interpretazione della normativa, il giudizio critico e la decisione finale.
La responsabilità resta integralmente a carico del commercialista, anche in caso di errore generato dal sistema utilizzato, poiché il professionista è tenuto anche a verificare fonti e dati, ed assicurare la sicurezza delle informazioni.

3. Obblighi formativi del commercialista

3.1. Formazione iniziale

L'accesso alla professione ordinistica richiede un percorso formalizzato e articolato in:

1. titolo di studio previsto;
2. tirocinio professionale;
3. esame di Stato;
4. iscrizione all'Albo.

Per il commercialista l'abilitazione costituisce un requisito legale per l'esercizio delle attività riservate (*) e per lo svolgimento delle funzioni che l'ordinamento attribuisce agli iscritti.

3.2. Formazione continua obbligatoria

Per il commercialista iscritto all'Albo la formazione continua è un obbligo professionale. Essa riguarda l'aggiornamento delle competenze necessarie a garantire la qualità della prestazione e comprende le diverse materie riconducibili agli ambiti in cui il commercialista può operare, oltre alle materie obbligatorie in tema di antiriciclaggio, privacy, deontologia e organizzazione dello studio professionale.

La formazione, misurata attraverso crediti formativi, deve essere documentabile. L'inadempimento costituisce illecito disciplinare, la cui entità e natura della sanzione dipendono dalla gravità della violazione, dalla durata dell'omissione e dalle regole applicabili al periodo interessato.

---

4. Obbligo assicurativo del commercialista

L'obbligo di stipulare una polizza di responsabilità civile professionale deriva, in via generale:

- dall'art. 3, comma 5, lett. e), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla Legge n. 148/2011;
- dall'art. 5 del D.P.R. n. 137/2012.

Il professionista ordinistico deve dotarsi di una copertura assicurativa per i danni derivanti al cliente dall'esercizio dell'attività professionale, informando il cliente degli estremi della polizza e del relativo massimale.
La copertura deve essere coerente con le attività effettivamente svolte, il livello di rischio, la presenza di collaboratori e dipendenti, il rilascio di certificazioni e l'apposizione di visti di conformità, nonché l'esercizio di organo di vigilanza amministrativo o di verifica legale dei conti.

La polizza non elimina la responsabilità del professionista e non assicura la copertura delle sanzioni dirette.

---

5. Responsabilità disciplinare del commercialista

5.1. Fondamento

Il D.Lgs. n. 139/2005 regola la responsabilità disciplinare degli iscritti e attribuisce la funzione disciplinare ai Consigli di disciplina.

Il riferimento principale è costituito dagli artt. 49 e seguenti del decreto, oltre che:

- dal D.P.R. n. 137/2012;
- dal Codice deontologico;
- dal Codice delle sanzioni disciplinari del CNDCEC;
- dalle norme procedurali applicabili.

Il procedimento disciplinare è autonomo rispetto al giudizio civile, amministrativo o penale. La medesima condotta può, quindi, produrre contemporaneamente:

- responsabilità civile verso il cliente;
- responsabilità tributaria o amministrativa;
- responsabilità penale;
- responsabilità disciplinare.

5.2. Sanzioni

Il Codice delle sanzioni disciplinari del CNDCEC individua le conseguenze applicabili in caso di violazione delle regole contenute nel Codice deontologico e, più in generale, in presenza di condotte contrarie alla legge, alla dignità o al decoro della professione. Le sanzioni possono consistere nella censura, nella sospensione dall'esercizio professionale o nella radiazione dall'Albo, secondo la gravità dell'illecito. Tra le condotte rilevanti possono rientrare esternazioni improprie, uso non conforme dei canali social, divulgazione di informazioni coperte da segreto professionale o comportamenti idonei a compromettere il prestigio della categoria. La valutazione dei singoli casi è rimessa ai Consigli di disciplina degli Ordini territoriali, secondo criteri volti ad assicurare uniformità applicativa sul territorio nazionale.

---

6. Analisi comparata delle responsabilità professionali

L'esercizio dell'attività di dottore commercialista e di esperto contabile è subordinato all'iscrizione nell'apposito albo, poiché rientra tra le professioni intellettuali regolate dall'art. 2229 c.c..
L'attività del dottore commercialista e dell'esperto contabile è, dunque, ricompresa tra le professioni regolamentate "protetta dalla legge" (al pari di medici, avvocati, ecc.).

Per meglio comprendere lo sviluppo del presente documento, è utile riportare un'analisi comparata delle responsabilità professionali conseguenti l'esercizio di una professione regolamentata, nello specifico di dottore commercialista e di esperto contabile, con quelle inerenti allo svolgimento di una professione non regolamentata.

6.1. Professioni non ordinistiche secondo la Legge n. 4/2013

La Legge n. 4/2013 disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi, cioè le attività economiche, anche organizzate in forma associata, volte alla prestazione di servizi o opere a favore di terzi, esercitate abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale.
L'art. 1 stabilisce che la legge si applica alle attività non riservate per legge a soggetti iscritti in Albi o elenchi professionali. Ne consegue che un professionista non ordinistico:

- non può esercitare attività riservate agli iscritti in un ordine;
- non può utilizzare denominazioni idonee a creare confusione con professioni regolamentate;
- deve descrivere correttamente il proprio ambito di attività;
- non può far discendere dalla propria appartenenza associativa effetti equivalenti all'abilitazione ordinistica.

L'art. 3 della Legge n. 4/2013 tutela espressamente le attività riservate e impedisce che la disciplina delle professioni non organizzate venga utilizzata per eludere le riserve di legge.
La legge consente ai professionisti di costituire associazioni professionali, alle quali possono aderire volontariamente. Le associazioni possono valorizzare le competenze degli associati, promuovere la formazione, adottare codici di condotta, prevedere procedure interne di verifica, rilasciare attestazioni relative alla regolare iscrizione e agli standard qualitativi, favorire forme di garanzia a tutela dell'utente.
L'adesione all'associazione non è però, di regola, condizione necessaria per esercitare la professione.
L'attestazione rilasciata dall'associazione ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 4/2013 non equivale a un'abilitazione pubblica, non è un'iscrizione a un Albo e non attribuisce competenze riservate.
Il professionista non ordinistico deve indicare nei rapporti scritti con il cliente il riferimento alla legge stessa. La formula normalmente utilizzata è:
"Professione esercitata ai sensi della Legge 14 gennaio 2013, n. 4".
L'art. 4 prevede inoltre obblighi informativi relativi all'attività svolta, all'eventuale appartenenza a un'associazione professionale ed a ogni elemento utile a consentire al cliente una scelta consapevole.
La finalità è evitare che il pubblico confonda una professione non ordinistica con una professione regolamentata.

6.2. Formazione, assicurazione e disciplina: confronto diretto

Profilo	**Commercialista iscritto all'Ordine**	**Professionista non ordinistico**
Accesso	Percorso legale con titolo, tirocinio, esame di Stato e iscrizione all'Albo	Nessun percorso ordinistico generale imposto dalla Legge n. 4/2013
Iscrizione	Necessaria per l'esercizio delle attività riservate	Volontaria l'eventuale iscrizione a un'associazione
Formazione iniziale	Requisiti stabiliti dall'ordinamento professionale	Non prevista in via generale dalla Legge n. 4/2013
Formazione continua	Obbligatoria; regolata dal CNDCEC; rileva anche disciplinarmente	Non obbligatoria in via generale per legge; può essere prevista da associazioni, codici di condotta o sistemi di certificazione
Assicurazione professionale	Obbligatoria ai sensi dell'art. 5 D.P.R. n. 137/2012	Non prevista come obbligo generale dalla Legge n. 4/2013, salvo specifiche disposizioni, accordi contrattuali o requisiti associativi
Codice deontologico	Obbligatorio e vincolante per gli iscritti	Eventuale codice associativo, vincolante nei rapporti interni all'associazione
Organi disciplinari	Consigli di disciplina con potere di irrogare sanzioni pubblicistiche	Eventuali organi interni dell'associazione, privi dei poteri disciplinari dell'Ordine
Sanzioni	Censura, sospensione, radiazione	Sospensione o esclusione dall'associazione, perdita dell'attestazione o altre conseguenze interne
Vigilanza pubblica	Ordine territoriale, CNDCEC e Consigli di disciplina	Controlli pubblici generali, tutela del consumatore e responsabilità ordinaria; non vi è un sistema ordinistico equivalente
Attività riservate	Può esercitare le attività attribuite dalla legge agli iscritti	Non può svolgere attività riservate

6.3. Sintesi conclusiva analisi comparata

Nel confronto tra professione ordinistica e professione non ordinistica emergono tre differenze qualificanti. La prima riguarda la formazione: per il Commercialista iscritto all'Albo essa costituisce un obbligo permanente, controllato dall'Ordine e rilevante anche ai fini disciplinari; per il professionista non ordinistico, invece, la formazione è rimessa in larga parte all'autoregolazione, alle associazioni di appartenenza o alle certificazioni volontarie. La seconda differenza concerne l'assicurazione: il Commercialista è tenuto a dotarsi di una copertura professionale coerente con i rischi dell'attività svolta, mentre per il professionista non ordinistico l'obbligo non opera con la medesima struttura pubblicistica. La terza differenza riguarda la disciplina: l'iscritto all'Ordine risponde davanti agli organi disciplinari per la violazione delle regole deontologiche e dell'ordinamento professionale, mentre il professionista non ordinistico risponde prevalentemente sul piano contrattuale, concorrenziale e consumeristico. Ne deriva un sistema asimmetrico: al Commercialista sono richiesti standard più elevati di accesso, permanenza, controllo e responsabilità, ma tali standard non sono accompagnati da un corrispondente riconoscimento di esclusività nelle attività che più incidono sulla fede pubblica, sulla tutela dei terzi e sugli interessi dello Stato.

---

7. (*) Attività riservate ai Dottori commercialisti e agli Esperti contabili iscritti all'Albo

L'iscrizione all'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili abilita all'esercizio della professione e attribuisce competenze qualificate, ma le attività indicate dall'ordinamento professionale sono attività tipiche e non riservate in via esclusiva.

Il D.Lgs. 28 giugno 2005, n. 139, che disciplina l'ordinamento della professione di dottore commercialista ed esperto contabile, individua:

1. le competenze professionali e le attività che formano oggetto della professione;
2. le attività attribuite agli iscritti nella Sezione A – Commercialisti;
3. le attività attribuite agli iscritti nella Sezione B – Esperti contabili.

7.1. Attività previste dall'art. 1 del D.Lgs. n. 139/2005

L'art. 1 del decreto riconosce agli iscritti competenza specifica in economia aziendale, diritto d'impresa e nelle materie economiche, finanziarie, tributarie, societarie e amministrative. Tra le attività comprese nell'oggetto della professione sono indicate l'amministrazione e liquidazione di aziende e patrimoni, le perizie, le consulenze tecniche, le revisioni amministrative, le verifiche sui bilanci e le funzioni di sindaco e revisore.
L'inclusione nell'oggetto della professione non comporta automaticamente una riserva esclusiva per ogni singola attività.

7.2. Attività realmente subordinate all'iscrizione all'Albo dei commercialisti

Esistono incarichi e funzioni per i quali l'iscrizione all'Albo dei commercialisti costituisce un requisito necessario, tuttavia non sufficiente.

A. Alcuni incarichi nelle procedure di crisi e insolvenza: L'iscrizione all'Albo è richiesta, insieme ad altri requisiti, per l'accesso agli elenchi e agli incarichi previsti dalla disciplina della crisi d'impresa, tra cui, a seconda della procedura: curatore, commissario giudiziale, liquidatore giudiziale, attestatore, gestore della crisi, componente di organi o collegi nominati nell'ambito delle procedure concorsuali e professionista incaricato di specifiche funzioni nella composizione negoziata o nella regolazione della crisi.
Il riferimento generale è il D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, recante il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, oltre ai relativi decreti attuativi.
Queste funzioni non sono riservate esclusivamente ai commercialisti, poiché possono essere esercitate anche da avvocati e da altre categorie ammesse dalla legge.

B. Revisione legale dei conti: disciplinata dal D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39 è riservata ai soggetti iscritti nel Registro dei revisori legali. Un commercialista può quindi svolgere la revisione legale soltanto se è anche revisore legale.
Ne deriva che: la sola iscrizione all'Albo dei commercialisti non è sufficiente, l'iscrizione nel Registro dei revisori legali è il requisito abilitante specifico e l'attività di revisione può essere esercitata anche da soggetti non commercialisti.

C. Funzioni di sindaco e componente dell'organo di controllo: rientrano tra le attività indicate dall'art. 1 del D.Lgs. n. 139/2005, tuttavia, non rappresentano una riserva assoluta. L'ordinamento societario consente l'accesso a tali incarichi anche ad altre categorie professionali, in particolare agli avvocati.

D. Assistenza e rappresentanza nel processo tributario: è disciplinata dall'art. 12 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546. La difesa tributaria può essere esercitata anche da avvocati, da consulenti del lavoro (nelle materie di competenza) e da altri soggetti abilitati per specifiche tipologie di controversie.
Anche tale attività professionale viene qualificata tra quelle svolte dai Commercialisti, ma non è identificata come funzione esclusiva.

E. Tenuta della contabilità e predisposizione delle dichiarazioni fiscali: non sono riservate in via assoluta ai commercialisti. L'art. 3 del D.P.R. 22 luglio 1998, n. 322 abilita alla trasmissione telematica anche consulenti del lavoro, CAF, altri intermediari abilitati, centri di elaborazione dati e società di servizi per le attività materiali ed esecutive.

F. Deposito di bilanci e atti presso il Registro delle imprese: può essere eseguito dalla società, dagli amministratori o da altri soggetti legittimati, secondo la natura dell'atto e le regole della Camera di commercio competente. Trattasi, dunque, di un'attività non esclusiva del commercialista.

G. Perizie, consulenze tecniche e incarichi giudiziari: rientrano nell'oggetto della professione ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. n. 139/2005, ma la sola iscrizione all'Albo non abilita automaticamente a tutti gli incarichi giudiziari. Per agire, ad esempio, come consulente tecnico d'ufficio, consulente tecnico di parte, perito, ausiliario del giudice, delegato alle vendite e custode giudiziario, occorre essere iscritti negli appositi albi o elenchi presso il tribunale. Tali funzioni sono accessibili anche agli avvocati o ad altri professionisti abilitati, quindi, non sono riservate in via esclusiva ai commercialisti.

H. Certificazione del Tax Control Framework: ossia la certificazione del sistema integrato di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale, collegata al D.Lgs. 128/2015 e al D.M. 212/2024 e sottoposta ai regolamenti e agli elenchi istituiti dal CNDCEC, non è riservata ai commercialisti, ma ammette anche gli avvocati in possesso dei requisiti richiesti.

I. Visto di conformità e Certificazione tributaria: Gli iscritti negli albi dei dottori commercialisti e degli esperti contabili sono abilitati al rilascio del visto di conformità e della certificazione tributaria. Tuttavia, anche tali attività non sono riservate in via esclusiva ai commercialisti. Tra i soggetti che possono apporre il visto di conformità, figurano anche i responsabili dell'assistenza fiscale (c.d. RAF) dei CAF-imprese, i responsabili fiscali dei CAF-dipendenti limitatamente alle dichiarazioni dei soggetti nei confronti dei quali già svolgono l'attività di assistenza fiscale, i consulenti del lavoro, i periti e gli esperti iscritti alle CCIAA, ante 30/09/1993, in possesso di determinati titoli di studio.

7.3 (*) Attività riservate: Quadro riepilogativo

L'analisi dettagliata evidenzia come la quasi totalità delle funzioni ad alta qualificazione previste dall'ordinamento professionale del Commercialista sia in realtà condivisa con altre categorie professionali ordinistiche e, in via concorrenziale, con altri soggetti rientranti tra gli intermediari abilitati o professionisti non ordinistici, privando la categoria di un'esclusività funzionale protetta.

7.4 (*) Attività riservate: quadro riassuntivo delle principali professioni ordinistiche o protette, confronto tra iscrizione all'albo, riserve specifiche ed esclusive

L'iscrizione a un albo professionale è obbligatoria soltanto quando la legge:

- subordina l'esercizio di una determinata professione all'abilitazione e all'iscrizione;
- riserva specifiche attività agli iscritti;
- protegge il relativo titolo professionale.

Il binomio "attività riservate", associato al concetto di professioni protette o ordinistiche, esprime il legame indissolubile stabilito dalla legge tra un determinato titolo professionale (iscrizione a un Albo o Ordine) e l'esercizio esclusivo di specifiche funzioni.
Nel sistema giuridico italiano, questo binomio si fonda sul principio che alcune attività non possono essere svolte liberamente da chiunque, ma sono riservate a tutela della fede pubblica, della salute, della sicurezza e dell'ordine economico (art. 2229 C.C.).

Nel capitolo 6 è stata esposta l'analisi comparata finalizzata anche ad evidenziare le differenze del panorama professionale italiano, diviso in base al cosiddetto sistema dualistico:

- Professioni regolamentate o protette: "protette" da un ordinamento pubblicistico, che richiede un accesso qualificato, iscrizione all'albo, assoggettamento a vigilanza e norme deontologiche, a fronte di riserve di compiti garantiti in via esclusiva o prevalente agli iscritti (Avvocati, Medici, Ingegneri)

- Professioni Libere / Non Regolamentate: disciplinate dalla Legge n. 4/2013, (tributaristi, consulenti di management e coach), operano senza obbligo di iscrizione in albi professionali e senza

le conseguenti imposizioni pubblicistiche, e restano escluse dall'esercizio delle attività che la legge riserva espressamente agli iscritti agli ordini.

Se un soggetto non iscritto all'albo svolge un'attività riservata dalla legge a una professione ordinistica, possono configurarsi gravi conseguenze giuridiche. Oltre al reato di esercizio abusivo di una professione, previsto dall'art. 348 del Codice penale, può venire meno la validità del rapporto contrattuale e, di conseguenza, il diritto al compenso per l'attività svolta.

Di seguito si indicano le principali professioni ordinistiche. L'elenco non è materialmente esaustivo, considerata la pluralità degli ordinamenti professionali italiani.

Professione o attività	**Iscrizione obbligatoria**	**Esclusività nell'esercizio**
Avvocato	Sì	Parziale, forte per difesa e rappresentanza giudiziale
Notaio	Sì	Ampia, per atti pubblici e funzioni notarili
Commercialista/esperto contabile	Sì per il titolo e le funzioni riservate	Parziale e condivisa, con competenze concorrenti.
Consulente del lavoro	Sì per l'attività professionale tipica	Parziale, con competenze concorrenti
Revisore legale	Sì al Registro revisori	Piena per la revisione legale
Architetto	Sì per attività e firma riservate	Parziale e condivisa
Ingegnere	Sì per attività e firma riservate	Parziale e settoriale
Geometra	Sì per attività professionali tipiche	Parziale e soggetta a limiti tecnici
Perito industriale	Sì per attività e certificazioni riservate	Parziale e settoriale
Medico/odontoiatra/veterinario	Sì	Ampia per gli atti sanitari propri
Professioni sanitarie	Sì	Funzionale al singolo profilo professionale

Professione o attività	**Iscrizione obbligatoria**	**Esclusività nell'esercizio**
Psicologo	Sì	Parziale ma significativa
Farmacista	Sì	Funzionale alla dispensazione e gestione professionale dei medicinali
Assistente sociale	Sì	Prevalentemente sul titolo e sulle funzioni professionali
Giornalista	Sì per il titolo e l'attività qualificata	Limitata; non ogni attività informativa è riservata

Per una corretta lettura della tabella occorre specificare cosa la legge intende per:

- **attività comprese nell'oggetto della professione**: attività che il legislatore riconosce come tipiche della competenza della professione ordinistica;
- **attività riservate**: attività che possono essere esercitate soltanto da soggetti in possesso di uno specifico requisito abilitante;
- **attività riservate in via esclusiva**: attività che, oltre a richiedere un'abilitazione, non possono essere svolte da altre categorie professionali.

La distinzione è essenziale perché consente di evitare l'equivoco tra competenza professionale, riserva di legge ed esclusività.

Proprio da tale distinzione emerge il nodo centrale del documento: il Commercialista esercita una professione ordinistica ed assume responsabilità elevate in molte funzioni di interesse pubblico, ma non dispone di un'esclusiva corrispondente.

---

8. Responsabilità e funzioni del Commercialista iscritto all'Ordine

Se, da una parte, il professionista non ordinistico disciplinato dalla Legge n. 4/2013, opera in un sistema più flessibile che lo esonera da stringenti vincoli e lo manleva da eccessive responsabilità, dall'altra, il commercialista iscritto all'Ordine è sottoposto a un sistema articolato di responsabilità, principalmente fondato su quattro livelli (civile, penale, disciplinare, fiscale/amministrativo), ai quali si aggiungono, come illustrato nel precedente paragrafo 2, una serie di responsabilità correlate al mandato conferito dal cliente al professionista (responsabilità contrattuale art. 1176 c.2, e art. 2236 del c.c.), nonché legate alle attività e alle funzioni comprese nell'oggetto della professione di cui al D.Lgs. 139/2005 e ai diversi ruoli che il commercialista può svolgere (incarichi giudiziari, advisor, cariche societarie, ecc.).

8.1 L'evoluzione giurisprudenziale e i rischi penali/tributari (Bancarotta e Concorso in violazioni)

Sono ormai note recenti ordinanze della Corte Suprema di Cassazione, con cui i giudici ermellini delineano un orientamento particolarmente rigoroso nei confronti del commercialista iscritto all'Albo, il quale viene sottoposto ad una progressiva estensione degli obblighi:

- **Ordinanza n. 8845/2026**: il visto di conformità viene interpretato come attività di controllo sostanziale e non come mera attestazione formale;
- **Ordinanza n. 11372/2026**: la responsabilità concorsuale può coinvolgere il commercialista anche se non ha materialmente redatto la dichiarazione, perché abbia fornito un contributo causale e consapevole;
- **Ordinanza n. 21061/2026**: l'incarico fiscale viene ricondotto a un'obbligazione di consulenza e supervisione, valutata secondo la diligenza qualificata dell'art. 1176 c. 2 c.c.
- **Cassazione Penale, Sentenza n. 18599 del 22 maggio 2026 (e sent. 6314/2026, 19974/2026, 20180/2026, 19282/2026, 8615/2026)**: in materia di concorso in bancarotta fraudolenta, la Cassazione ribadisce che la bancarotta è un reato "proprio". Tuttavia, ex art. 117 o artt. 110 e ss. c.p., il professionista (extraneus) risponde di concorso quando travalica i limiti della mera consulenza tecnica e offre un contributo apprezzabile, materiale o morale (consigli sui mezzi per sottrarre beni, ausilio per atti distrattivi, o gestione diretta in autonomia dei conti correnti) con la consapevolezza di recare pregiudizio ai creditori. La mera negligenza o superficialità, pur deontologicamente o civilmente illecita, non integra invece gli estremi del dolo (Cass. sent. 37640/2024).
- **Orientamento sul Concorso nelle Violazioni Tributarie del Cliente (superamento art. 7 Dl 269/2003)**: A partire dal 2024, in coincidenza della sostituzione dell'art. 7 del Dl 269/2003 con l'art. 2, c.2-bis, del Dlgs 472/1997, la Corte di cassazione abbandona la precedente interpretazione secondo cui le sanzioni amministrative relative al rapporto fiscale proprio delle società e degli enti con personalità giuridica fossero esclusivamente a carico della persona giuridica, con limite al concorso di persone nell'illecito tributario, ed introduce un nuovo orientamento che vede il professionista, sebbene soggetto estraneo alla persona giuridica, responsabile in solido e chiamato a rispondere a titolo di concorso nelle violazioni del cliente.

8.1 Le distorsioni dell'apparato giudiziario e dell'attività d'indagine: l'impatto sul professionista innocente

La problematica della responsabilità professionale non si arresta alla sfera civile e tributaria, ma trova il suo momento di massima gravità nell'**interazione con la Giustizia Penale e le Forze di Polizia Giudiziaria**.

Dalla disamina delle esperienze giudiziarie sul campo (come documentato in casi reali di perquisizioni, sequestri di conti correnti personali/familiari e citazioni a giudizio sfociate in rettilinee assoluzioni perché "il fatto non sussiste"), emergono gravissime anomalie e ritardi sistemici:

1. **Ipertrofia cautelare preventiva indiscreta:** Applicazione automatica e non meditata di sequestri preventivi e decreti di blocco (compresi i conti cointestati con terzi estranei,

soggetti anziani, conti di terzi gestiti in qualità di esecutore testamentario o immobili non di proprietà).

2. **Superficialità delle indagini di Polizia Giudiziaria:** Tendenza ad associare il nome del Commercialista ai reati dei clienti al solo fine di dare rilevanza al fascicolo d'indagine, senza un preventivo e serio vaglio della reale estraneità penale e della reale natura della prestazione professionale.
3. **Mancanza di filtro del Pubblico Ministero:** Inerzia o rifiuto di inoltrare richieste di archiviazione dinanzi a palesi pronunciamenti del GIP atte ad attestare l'estraneità del professionista, preferendo il rinvio massivo a giudizio per mere logiche processuali e contabili, con grave pregiudizio della dignità umana e professionale.
4. **Negligenze di Cancelleria e "Tempi Biblici":** Mancate o ritardate notifiche dei provvedimenti di dissequestro agli istituti bancari e alla Conservatoria, interpretazioni personali ed errate delle norme sulla notifica e ritardi immotivati nel ripristino della disponibilità patrimoniale.
5. **Danni sistemici incancellabili e non ristorati:**
    - **Danno di Immagine e Reputazione:** Emarginazione immediata da parte di clienti, soci di studio e istituti di credito.
    - **Disagio Operativo ed Economico:** Paralisi della vita quotidiana, impossibilità di far fronte alle spese correnti, insoluto delle utenze, blocco dell'attività di studio e azzeramento patrimoniale con trasferimento al Fondo Unico Giustizia.
    - **Danno alla Salute e alla Famiglia:** Gravi ripercussioni psicofisiche per il professionista e per i propri familiari, derivanti dall'impatto traumatizzante di accessi all'alba e dal rischio di compromettere la vita di congiunti anziani o fragili privati dei propri mezzi di sussistenza.

---

9. Sintesi conclusive e soluzioni proposte

Dalla superiore analisi emergono evidenti asimmetrie e situazioni di palese disequilibrio:

- al Commercialista sono richiesti standard di accesso e mantenimento elevatissimi a fronte di sanzioni rigide, ma senza alcuna garanzia di protezione o di riserva economica sul mercato;
- le funzioni previste dall’ordinamento professionale del commercialista sono condivise con altre categorie professionali ordinistiche e, di fatto, anche con altri professionisti non regolamentati (L.4/2013), con conseguente sbilanciamento anche in termini concorrenziali;
- l’attuale sistema professionale non garantisce una proporzionalità sostanziale tra responsabilità assunta dal commercialista e poteri riconosciuti;

- alle numerose responsabilità professionali e ai rigorosi orientamenti giurisprudenziali, si aggiungono le gravi ripercussioni anche di natura psicofisica, di fatto registrate in esperienze giudiziarie che vedono coinvolto il commercialista;

Al professionista chiamato a garantire correttezza, affidabilità e conformità devono corrispondere adeguati diritti di informazione e verifica, standard preventivi di comportamento, strumenti probatori di tutela della diligenza, piene garanzie assicurative, qualificazioni coerenti con il rischio, assistenza istituzionale e poteri effettivi dell'Ordine nella tutela della categoria contro il vasto fenomeno di abusivismo professionale.

La riserva di attività dovrebbe conseguentemente concentrarsi e rafforzarsi, anche da un punto di vista di riconoscimento giuridico, sulle funzioni di validazione, attestazione e assunzione di responsabilità tecnica che generano affidamento qualificato nei confronti dello Stato, dei terzi e del mercato. La questione non è solamente "più riserve", ma "più equilibrio tra responsabilità e poteri".

Per riequilibrare il rapporto tra responsabilità, poteri e tutele, la Commissione Interdisciplinare ANC articola la propria proposta su quattro pilastri di riforma:

Proposta n. 1: Riserva di legge e ruolo dell'Intelligenza Artificiale

Richiedere l'introduzione di un intervento legislativo volto a individuare, tra le attività tipiche dell'ordinamento professionale, quelle che per contenuto tecnico, impatto sulla fede pubblica e responsabilità verso lo Stato devono essere riservate in via esclusiva agli iscritti all'Ordine.

Inoltre, in merito all'uso dell'Intelligenza Artificiale (IA), occorre stabilire un confine netto tra informazione generica, che può essere fornita anche tramite strumenti automatizzati, e consulenza specifica o strategica, che richiede valutazione professionale, assunzione di responsabilità e verifica delle conseguenze giuridiche ed economiche. Poiché l'IA non risponde civilmente né penalmente, la responsabilità legale dell'output ricade interamente sulla validazione e supervisione del professionista. L'assenza di attività riservate per legge in via esclusiva non tutelerà il commercialista dalla concreta ed imminente concorrenza da esercizio abusivo della professione commesso tramite strumenti automatizzati, né dall'ulteriore aggravante della responsabilità legale conseguente alla iscrizione all'Albo.

Proposta n. 2: Contrasto coordinato all'abusivismo professionale

Introdurre un coordinamento stringente tra Ordini territoriali, CNDCEC, Agenzia delle Entrate e MEF per sanzionare l'esercizio abusivo delle attività riservate e connesse (art. 348 c.p.), imponendo specifici obblighi informativi ed escludendo i soggetti non abilitati dalla gestione di adempimenti qualificati.

Proposta n. 3: Statuto della Responsabilità Professionale Qualificata e Presunzione di Diligenza

Si propone l'adozione di un'organica disciplina di riforma del D.Lgs. 139/2005 e della normativa tributaria, fondata su:

- **Presunzione Relativa di Diligenza:** Il commercialista che dimostri di aver operato nel rispetto delle norme tecniche, di aver acquisito le checklist previste e di aver formalizzato la lettera di incarico, si presume adempiente ex art. 1176, c. 2 c.c., spostando l'onere della prova contraria in capo a chi contesta l'errore.
- **Esclusione della Responsabilità Oggettiva:** Esplicita esenzione di responsabilità per il professionista qualora l'errore o il reato derivino da documentazione falsa o incompleta fornita dal cliente, da condotte gestionali occultate o da fatti non conoscibili con l'ordinaria diligenza professionale.
- **Equilibrio tra Responsabilità e Poteri:** Diritto di accesso diretto alle banche dati pubbliche ed alle anagrafiche per la verifica delle informazioni fornite dai clienti sottoposti a visto o certificazione.
- **Fondo Nazionale di Tutela Legale e Ruolo Attivo del CNDCEC/Ordini:** Riconoscere per legge al CNDCEC la facoltà di costituirsi parte civile e di sostenere economicamente e tecnicamente i colleghi coinvolti in procedimenti penali o tributari di rilevanza generale.
- **Sistema di Certificazione di Qualità ("Quality Compliance"):** Premiare i professionisti che adottano standard interni di controllo (simil Modello 231) con limitazioni di responsabilità in sede tributaria e disciplinare.

Proposta n. 4: Riforma della responsabilità per errore giudiziario e garanzie inquirenti (Proposta "Trasparenza e Tutela")

Prendendo spunto dalle gravissime disfunzioni registrate nella pratica penale, l'ANC propone l'introduzione di una normativa specifica volta a **responsabilizzare gli organi d'indagine e la Magistratura**, al fine di evitare il coinvolgimento superficiale o indiscriminato del Commercialista:

- **Obbligo di Vaglio Tecnico Preventivo e Certezza d'Indizio:**
  - Prima di iscrivere il Commercialista nel registro degli indagati per reati concorsuali con il cliente, o di disporre perquisizioni e sequestri presso lo Studio professionale, il Pubblico Ministero ha l'obbligo di valutare la natura meramente tecnica della prestazione e la presenza di elementi di **ragionevole certezza del dolo o della complicità consapevole**.
- **Tutela dei Beni di Terzi ed Essenzialità di Vita:**
  - Divieto assoluto di disporre sequestri su conti correnti cointestati con soggetti terzi estranei alle indagini (specie se anziani, fragili o parenti), su conti relativi a funzioni d'ufficio/esecuzioni testamentarie o su prima casa e beni di familiari incontestabilmente estranei.
  - Garanzia di un "minimo vitale economico" non sequestrabile, atto ad assicurare la sopravvivenza ed il sostentamento del professionista e del suo nucleo familiare durante la fase d'indagine.

- **Responsabilità Civile Diretta e Risarcimento Danni per Palese Superficialità d'Indagine:**
  - Estensione della legge sulla Responsabilità Civile dei Magistrati (L. 117/1988 e s.m.i.) ai casi di manifesta superficialità nell'esecuzione delle indagini, immotivato rifiuto di archiviazione di fronte ad assoluzioni o valutazioni del GIP, ed errore palese della Polizia Giudiziaria nel sequestro di beni non attribuibili all'indagato.
  - Previsione di una **corsia preferenziale per il risarcimento del danno materiale, d'immagine, professionale e biologico** patito dal professionista ingiustamente sottoposto a procedimento penale poi conclusosi con assoluzione piena ("perché il fatto non sussiste" o "per non aver commesso il fatto").
- **Tempistica e Responsabilità delle Cancellerie e Organi Esecutivi:**
  - Tipizzazione come illecito disciplinare ed erariale per il personale di Cancelleria o di Polizia Giudiziaria che ritardi oltre le 48 ore la notifica o l'esecuzione di provvedimenti di dissequestro emanati dall'Autorità Giudiziaria, al fine di evitare il protrarsi indebito del blocco patrimoniale in danno del professionista innocente.

In conclusione

L'adozione di questa proposta di riforma non costituisce la richiesta di un privilegio per la categoria dei Commercialisti, ma un necessario atto di civiltà giuridica ed economica. Restituire equilibrio al rapporto tra poteri, responsabilità e tutele significa proteggere la fede pubblica, la sopravvivenza degli studi professionali ed la dignità di professionisti che quotidianamente svolgono una funzione essenziale per lo Stato e per il tessuto produttivo.

A supporto dei colleghi e nelle more dell'iter legislativo, l'ANC, a breve, renderà disponibili in allegato al presente documento:

- **Schema tipo di conferimento dell'incarico professionale** (con chiara delimitazione di competenze, esclusioni e manleve per dati non veritieri).
- **Check-list di controllo e validazione procedimentale** (per la tracciabilità delle verifiche e la costituzione della presunzione di diligenza).

Commissione Interdisciplinare ANC

Roberto Porta – Consigliere Anc delegato

Antonietta Laterra – Presidente

Enrico De Fusco – Componente

Giuseppe Scalera – Componente

Onofrio Castiglione – Componente

Roberto Castegnaro – Componente

Rosa Anna Paolino - Componente

Salvatore Geraci – Componente

Stefania Di Martino – Componente