



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**COMMISSIONE PERMANENTE GIUSTIZIA**

**“MODIFICHE AGLI ARTICOLI 348, 589 E 590 DEL CODICE PENALE, AGLI  
ARTICOLI 123 E 141 DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SANITARIE, DI CUI  
AL REGIO DECRETO 27 LUGLIO 1934, N. 1265, NONCHÉ ALL’ART. 8  
DELLA LEGGE 3 FEBBRAIO 1989, N. 39, IN MATERIA DI ESERCIZIO  
ABUSIVO DI UNA PROFESSIONE E DI OBBLIGHI PROFESSIONALI ”**

**(A. C. 2281)**

# **AUDIZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

**Roma, 25 marzo 2015**





## Indice

PREMESSA.....	3
1. La professione di dottore commercialista e di esperto contabile come professione regolamentata. ....	3
2. L'art. 348 del codice penale e l'esercizio abusivo della professione di dottore commercialista e di esperto contabile.....	6
3. Le valutazioni in merito alla proposta di modifica all'articolo 348 del codice penale. ....	8



## PREMESSA

A seguito della richiesta di approfondimento della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in relazione alla proposta di legge approvata dal Senato della Repubblica il 3 aprile 2014 (avente a oggetto *“Modifiche agli articoli 348, 589 e 590 del codice penale, agli articoli 123 e 141 del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché all’articolo 8 della legge 3 febbraio 1989, n. 39 in materia di esercizio abusivo di una professione e di obblighi professionali”*), nell’esprimere vivo apprezzamento per il metodo adottato, tale da valorizzare il contestuale coinvolgimento di tutti i principali attori istituzionali interessati alla materia, si formulano le seguenti considerazioni.

### **1. La professione di dottore commercialista e di esperto contabile come professione regolamentata.**

Come precisato dall’articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 28 giugno 2005, n. 139 (*“Costituzione dell’Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili a norma dell’articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34”*), sono di competenza specifica degli iscritti all’Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili le materie di economia aziendale e diritto d’impresa e, comunque, le materie economiche, finanziarie, tributarie, societarie e amministrative.

Al comma 2, la medesima disposizione elenca nel dettaglio le attività oggetto della professione, e segnatamente:

- a) amministrazione e liquidazione di aziende, di patrimoni e di singoli beni;
- b) perizie e consulenze tecniche;
- c) ispezioni e revisioni amministrative;
- d) verifica e ogni altra indagine in merito alla attendibilità di bilanci, di conti, di scritture e di ogni altro documento contabile delle imprese e di enti pubblici e privati;
- e) regolamenti e liquidazioni di avarie;



f) funzioni di sindaco e di revisore nelle società commerciali, enti non commerciali ed enti pubblici.

Data la natura ricognitiva della norma, si ritiene comunemente che le attività elencate non costituiscano oggetto né di esclusiva né di riserva.

L'esercizio della professione è consentito soltanto ai dottori commercialisti, ragionieri commercialisti ed esperti contabili iscritti alle due sezioni dell'Albo unificato (articolo 2).

L'iscrizione alla sezione A dell'Albo è subordinata (articolo 36, comma 3):

- al possesso di una laurea nella classe delle lauree specialistiche in scienza dell'economia, ovvero nella classe delle lauree specialistiche in scienze economico-aziendali ovvero delle lauree rilasciate dalle facoltà di economia;
- al superamento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di dottore commercialista.

L'iscrizione alla sezione B dell'Albo è subordinata (articolo 36, comma 4):

- al possesso di una laurea nella classe delle lauree in scienze dell'economia e della gestione aziendale o nella classe delle lauree in scienze economiche;
- al superamento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione.

La partecipazione all'esame di Stato postula il compimento di un tirocinio della durata di diciotto mesi (articolo 9 decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1) da svolgersi presso un professionista iscritto all'Albo da almeno cinque anni (articolo 42, comma 1).

L'iscritto all'Albo è tenuto all'osservanza del codice deontologico (approvato dal Consiglio Nazionale in data 9 aprile 2008 e aggiornato al 1° settembre 2010), ove si stabilisce, tra l'altro: - l'obbligo di esercitare la professione in modo consono al decoro e alla dignità della stessa (articolo 2); -il dovere e la responsabilità di agire nell'interesse pubblico, al fine di soddisfare le necessità del cliente (articolo 5); -l'obbligo di agire con integrità, onestà e correttezza in tutte le attività e relazioni, professionali e non, senza fare discriminazioni di religione, razza, nazionalità, ideologia politica, sesso e classe sociale (articolo 6); -l'obbligo di evitare di perseguire utilità non dovute e di adempiere regolarmente alle obbligazioni assunte nei confronti del cliente o di terzi (articolo 6); -l'obbligo di agire in assenza di pregiudizi, conflitti di interesse o indebite pressioni, e di pronunciarsi con sincerità e totale obiettività senza essere influenzato dalle



aspettative del cliente (articolo 7); -il dovere continuo di mantenere la competenza e capacità professionale al livello richiesto per assicurare l'erogazione di prestazioni professionali di livello qualitativamente elevato, secondo le correnti prassi e tecniche professionali e disposizioni normative; di non accettare incarichi professionali in materie su cui non si abbia adeguata competenza; di adempiere agli obblighi di formazione professionale continua; di agire in modo diligente, secondo prassi professionale e alla luce dei principi approvati dal Consiglio Nazionale; di far sì che i propri dipendenti e collaboratori operino con la competenza e diligenza richiesta dalla natura dell'attività svolta; di dotarsi di una organizzazione materiale e personale coerente con le necessità imposte dalle prestazioni professionali rese (articolo 8); -il dovere di agire nel rispetto delle norme sull'indipendenza e sulle incompatibilità previste in relazione alla natura dell'incarico (articolo 9); -il dovere di rispettare la riservatezza delle informazioni acquisite nell'esercizio della professione e di non utilizzarle per ottenere un indebito vantaggio personale (articolo 10); -il dovere di adempiere alle disposizioni dell'ordinamento giuridico di volta in volta applicabili (articolo 11).

Ai sensi dell'articolo 7 del Decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2012, n. 137 ("Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148") l'iscritto all'Albo è chiamato a una formazione continua secondo programmi predisposti dagli Ordini territoriali e valutati e approvati dal Consiglio Nazionale (vd. articolo 12, lettera r e articolo 29, lettera m, d.lgs. 139/2005, dal cui contenuto emerge con evidenza come la formazione professionale continua costituisca un obbligo di legge per gli iscritti all'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili già prima della riforma degli ordinamenti professionali del 2012). Si tratta di attività obbligatoria - il cui mancato assolvimento è sanzionato come illecito disciplinare - di continuo e costante aggiornamento, approfondimento e sviluppo delle conoscenze e delle competenze tecniche sulle materie oggetto di esercizio dell'attività professionale (che non sostituisce ma si affianca e completa lo studio e l'approfondimento individuale), volta al miglioramento e al perfezionamento professionale. Lo svolgimento di tale attività costituisce presupposto per la correttezza, qualità e pregio della prestazione professionale, nel migliore interesse dell'utente e della collettività e quindi a tutela dell'interesse pubblico, in quanto è diretto a garantire che gli iscritti all'Albo mantengano, approfondiscano ed estendano la propria competenza tecnico-professionale.



Lo stesso Decreto, poi, impone al professionista (art. 5) di stipulare idonea assicurazione per i danni derivanti al cliente dall'esercizio dell'attività professionale, comprese le attività di custodia di documenti e valori ricevuti dal cliente stesso (con obbligo di rendere noti a quest'ultimo gli estremi della polizza e il relativo massimale, all'atto di assunzione dell'incarico, nonché ogni variazione successiva). Anche la violazione di tale prescrizione integra illecito disciplinare.

Ancora, all'art. 4, si stabilisce che la pubblicità informativa avente a oggetto l'attività professionale deve essere funzionale all'oggetto, veritiera e corretta, non deve violare il segreto professionale e non deve essere equivoca, ingannevole e denigratoria.

Infine, l'art. 8 stabilisce l'istituzione di consigli di disciplina territoriali presso i Consigli dell'Ordine territoriali, con compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari riguardanti gli iscritti all'Albo e del consiglio di disciplina nazionale presso il Consiglio Nazionale, che decide in via amministrativa sulle questioni disciplinari, con compiti di istruzione e decisione delle questioni disciplinari anche precedentemente assegnate al Consiglio Nazionale.

## **2. L'art. 348 del codice penale e l'esercizio abusivo della professione di dottore commercialista e di esperto contabile.**

La norma incriminatrice di cui all'articolo 348 del codice penale punisce chi *"abusivamente esercita una professione, per la quale è richiesta una speciale abilitazione dello Stato"*.

La *ratio* della disposizione risiede nella necessità di tutelare l'interesse generale, di pertinenza della pubblica amministrazione, a che determinate professioni, richiedenti particolari requisiti di probità e competenza tecnica, vengano esercitate soltanto da chi, avendo conseguito una speciale abilitazione amministrativa, risulti in possesso delle qualità morali e culturali richieste dalla legge, accertate proprio attraverso la speciale abilitazione (Cass., 15/11/1982, n. 1207).

L'abusività sussiste allorché l'agente sia sfornito del titolo, ovvero non abbia adempiuto alle formalità prescritte, oppure si trovi temporaneamente interdetto o inabilitato all'esercizio della professione.



In giurisprudenza si ritiene che la disposizione richiamata abbia natura di **norma penale “in bianco”**, in quanto presuppone l’esistenza di altre disposizioni, integrative del precetto penale, che definiscono l’area oltre la quale non è consentito l’esercizio di determinate professioni. Dette disposizioni integrative sono costituite non solo dalle discipline relative agli ordinamenti professionali, ma da tutte quelle a tal fine rilevanti (relative, ad esempio, alle materie oggetto degli esami di Stato e ai percorsi universitari, ovvero che richiamano, in contesti specifici, il titolo professionale come condizione per l’espletamento di determinati compiti). Sul punto, in ossequio al principio di determinatezza, si esclude che le eventuali lacune normative possano essere colmate dal giudice penale con il ricorso a regole generali e astratte.

Le Sezioni Unite Penali della Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 11545/2012, hanno chiarito che *“concreta esercizio abusivo di una professione, punibile a norma dell’art. 348 cod. pen., non solo il compimento senza titolo, anche se posto in essere occasionalmente e gratuitamente, di atti da ritenere attribuiti in via esclusiva a una determinata professione, ma anche il compimento senza titolo di atti che, pur non attribuiti singolarmente in via esclusiva, siano univocamente individuati come di competenza specifica di una data professione, allorché lo stesso compimento venga realizzato con modalità tali, per continuità, onerosità e (almeno minimale) organizzazione, da creare, in assenza di chiare indicazioni diverse, le oggettive apparenze di un’attività professionale svolta da soggetto regolarmente abilitato”*.

Tali oggettive apparenze non sussistono qualora lo svolgimento delle attività caratteristiche avvenga in difetto di abitualità, organizzazione e remunerazione e/o il soggetto agente espliciti in modo inequivocabile di non essere munito di quella specifica abilitazione ad operare in forza di altri titoli o per esperienza personale comunque acquisita.

Secondo la richiamata giurisprudenza, come detto, gli atti caratteristici di una determinata professione qualificano la stessa anche ove non attribuiti in via esclusiva e pertanto non possono essere svolti in forma stabile, organizzata e retribuita da chi manchi della relativa abilitazione, diversamente risultando integrata la fattispecie penale in questione. Con riferimento al disposto di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 139/2005, infatti, le SS.UU. osservano che, oltre a una elencazione di attività comune alle due categorie, quest’ultimo prevede un elenco di altre attività di riconosciuta competenza tecnica dei soli iscritti alla sezione A (Commercialisti) e un altro di attività di riconosciuta competenza tecnica degli iscritti alla sezione B (Esperti



contabili) dell'Albo. Muovendo da tale constatazione, la Suprema Corte correttamente argomenta che, se da un lato l'inserimento nell'elenco comune agli iscritti alle due sezioni e nell'elenco separato relativo agli iscritti alla sezione B non comporta l'attribuzione in via esclusiva delle relative attività, dall'altro, il loro svolgimento da parte di un soggetto non abilitato con modalità tali da creare, in assenza di chiare indicazioni diverse dallo stesso provenienti, le apparenze dell'attività professionale svolta da esperto contabile regolarmente abilitato, è punibile a norma dell'art. 348 del codice penale.

In altre parole, pur non essendo attività attribuite in via esclusiva agli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, la loro puntuale individuazione comporta il riconoscimento, da parte del legislatore, della loro natura caratteristica di una determinata professione. In tal senso la maggiore analiticità descrittiva del D.Lgs. n. 139/2005 consente, contrariamente a quanto avveniva in vigore degli ordinamenti separati dei dottori commercialisti e dei ragionieri, di attribuire una maggiore tutela alle attività elencate dall'art. 1, mediante il ricorso all'art. 348 del codice penale. Tale ultima norma, tuttavia, non può essere adita in via assoluta ogni qualvolta un non iscritto svolga le attività ritenute "caratteristiche" essendo necessario, affinché si configuri l'illecito penale, che le stesse vengano svolte in modo tale da determinare le **oggettive apparenze dell'esercizio della professione** cui attengono. In altre parole, anche quando l'attività caratteristica sia svolta in modo abituale, organizzato e retribuito, la condotta non rileva penalmente ove colui che la esercita abbia chiarito espressamente – al riguardo le SS.UU. parlano di "esplicitazione inequivoca" – di non essere munito di quella specifica abilitazione e di operare in virtù di titoli diversi, se non per l'esperienza personale comunque acquisita.

### **3. Le valutazioni in merito alla proposta di modifica all'articolo 348 del codice penale.**

La proposta di modifica oggetto della presente audizione – nell'introdurre un inasprimento sanzionatorio del delitto di esercizio abusivo della professione - risulta assolutamente coerente con l'esigenza di tutelare l'interesse pubblico a che determinate attività (caratterizzanti una determinata professione) siano svolte, per la delicatezza della materia in cui si estrinsecano e la rilevanza degli interessi coinvolti, da soggetti le cui competenze siano state positivamente verificate attraverso il conferimento di un'abilitazione statale.





Si tratta di un implicito e apprezzabile riconoscimento delle garanzie connesse all'iscrizione all'Albo, tali da:  
-assicurare il possesso delle competenze tecniche necessarie allo svolgimento dell'attività, attraverso la previa verifica in sede di esame di abilitazione e, poi, mediante il costante aggiornamento cui l'iscritto è obbligato; -tutelare il cliente dalle conseguenze pregiudizievoli derivanti da errore professionale, mediante l'obbligo per l'iscritto di stipulazione di polizza obbligatoria; -assicurare un'attività improntata ai principi deontologici, cui l'iscritto (e solo l'iscritto, in quante tale) è vincolato, pena applicazione di sanzione nell'ambito del sistema disciplinare professionale.

La modifica in questione, pertanto, non può che essere accolta con estremo favore.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, peraltro, auspica che la modifica dell'articolo 348 del codice penale possa fungere da volano per un intervento legislativo di più ampio respiro che si traduca in un esplicito accoglimento dei principi sanciti dalle Sezioni Unite della Cassazione, così da reprimere con decisione l'esercizio delle attività caratteristiche dei dottori commercialisti e degli esperti contabili da parte di soggetti non iscritti all'Albo e/o l'impiego, da parte di tali soggetti, di qualifiche e/o denominazioni e/o titoli che, seppur atipici, sono tali da generare nei terzi, in modo decettivo, l'affidamento circa il possesso di competenze proprie degli iscritti.