



Direzione centrale vigilanza e sicurezza del
lavoro

Alle Direzioni interregionali del lavoro

Agli Ispettorati d'area metropolitana e agli Ispettorati
territoriali del lavoro

OGGETTO: attività di vigilanza sui CED e lotta all'abusivismo.

Sempre più spesso si assiste alla nascita di centri di elaborazione dati (CED) che operano nel mercato del lavoro svolgendo attività riservata ai soggetti di cui all'art. 1 della L. n. 12/1979 (consulenti del lavoro - in qualità di soggetti abilitati - avvocati, dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali - in qualità di soggetti autorizzati).

Com'è noto, questa Agenzia ed il Ministero del lavoro sono da tempo impegnati a contrastare il fenomeno dell'esercizio abusivo dell'attività di consulenza in materia di lavoro e legislazione sociale che, si rileva, *"non lede solo l'interesse di una Amministrazione Pubblica a che la professione stessa sia esercitata da soggetti abilitati, ma anche quello circostanziato e diffuso degli appartenenti alla categoria, rappresentata dagli organismi esponenziali della stessa"* (Cass. Pen., Sez. VI, n. 448 dell'11 luglio 2001).

Allo scopo di fornire un quadro generale di riferimento per il corretto e puntuale svolgimento delle verifiche in materia, si forniscono le seguenti indicazioni operative.

CED: compiti e limiti

L'art. 1 della L. n. 12/1979 prevede che tutti gli adempimenti in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale – quando non sono curati dal datore di lavoro, direttamente o a mezzo di propri dipendenti – possono essere assunti da coloro che siano iscritti all'albo dei consulenti del lavoro, oppure degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali che abbiano dato comunicazione agli ispettorati del lavoro delle province nel cui ambito territoriale intendono svolgere gli adempimenti.

Inoltre, alle imprese artigiane, nonché alle altre piccole imprese, anche in forma cooperativa, è consentito avvalersi:

- di servizi o di centri di assistenza fiscale istituiti dalle rispettive associazioni di categoria, che possono essere organizzati a mezzo di consulenti del lavoro, anche se dipendenti delle stesse associazioni per l'esecuzione degli adempimenti in materia di lavoro;
- di centri di elaborazione dati (CED) che devono essere, in ogni caso, assistiti da uno o più professionisti iscritti agli albi di cui alla L. n. 12/1979, per lo svolgimento delle operazioni di calcolo e stampa relative agli adempimenti in materia di amministrazione e gestione del personale nonché per l'esecuzione delle attività strumentali ed accessorie.

Al riguardo, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha più volte affermato che la nozione di “assistenza” del consulente del lavoro ai CED si concretizza in un supporto di natura consulenziale avente ad oggetto tutte le problematiche di natura lavoristica, previdenziale e fiscale afferenti alla gestione dell’impresa e comprende tutte le attività preliminari di carattere valutativo ed interpretativo (individuazione del contratto collettivo applicabile, inquadramento del lavoratore, individuazione delle procedure di calcolo per l'applicazione di istituti che afferiscono alla gestione del rapporto di lavoro come lo straordinario, i congedi parentali, i riposi, i permessi, gli assegni familiari, le ritenute fiscali e previdenziali sull'imponibile, ecc.) per le quali è necessaria la competenza di natura professionale e culturale richiesta per l’abilitazione all’esercizio dell’attività riservata. Il mero sviluppo del calcolo e la stampa dei dati retributivi e le connesse attività strumentali ed accessorie realizzate anche con strumentazione informatica possono, invece, essere svolte anche dai CED (cfr. note ML n. 7004 del 04/06/2007 e n. 7196 del 06/06/2007; nota INAIL n. 8371 del 02/11/2007).

Il Ministero del lavoro ha avuto modo di chiarire anche quali siano le attività “connesse” consentite ai CED precisando che per attività “strumentali” devono intendersi le operazioni di tipo esecutivo, funzionali al calcolo e stampa, quali la raccolta, la lettura e la materiale trasposizione dei dati indicati nei libri paga, nonché l’aggiornamento dei relativi programmi informatici, mentre per attività “accessorie” si devono intendere le operazioni successive e secondarie, quali la consegna del cedolino di paga e della documentazione relativa agli adempimenti ricorrenti e periodici e l’archiviazione dei dati raccolti (ML lett. circ. n. 13649 del 23/10/2007).

Pertanto, resta acclarato che gli adempimenti relativi alle assunzioni, ai licenziamenti, ai contratti, alla gestione dei rapporti di lavoro e alle dinamiche aziendali in genere (es. invio delle comunicazioni obbligatorie, invio dei prospetti informativi di cui alla L. n. 68/1999, predisposizione e trasmissione telematica della documentazione contributiva agli Istituti e consulenza e assistenza in occasione di accertamenti ispettivi) rientrano nella sfera di competenza esclusiva dei professionisti regolarmente iscritti all’albo e dei servizi o centri di assistenza fiscale istituiti dalle associazioni di categoria delle imprese artigiane e delle piccole imprese (cfr. ML nota n. 7857 del 29/04/2010; INPS circ. n. 28/2011; Vademecum sul Libro Unico del Lavoro del Ministero del lavoro del 05/12/2008, risposte n. 37 e 38; ML circ. n. 17/2013). È altresì preclusa ai CED la tenuta del Libro Unico del Lavoro e la possibilità di essere titolari di una propria autorizzazione alla numerazione unica dello stesso (cfr. Vademecum sul Libro Unico del Lavoro del Ministero del lavoro del 05/12/2008, risposte nn. 33-36).

Si evidenzia, inoltre, che il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale ha disposto l'inefficacia di un contratto di appalto per l'affidamento di un servizio di "elaborazione buste paga, gestione dei documenti e degli adempimenti connessi, consulenza in tema di amministrazione del personale" assegnato, a seguito di gara di appalto, a un raggruppamento temporaneo d'impresa, in violazione dell'art. 1, comma 1, L. n. 12/1979. La sentenza in parola, entrando nel merito delle attività riservate agli iscritti all'Ordine dei consulenti del lavoro, nonché a coloro che sono iscritti agli albi degli avvocati e dei dottori commercialisti ed esperti contabili, mette un punto fermo in tema di attività svolte dai CED. In particolare, la pronuncia ribadisce che ad essi sono rimesse soltanto le attività di calcolo e stampa dei cedolini paga esclusivamente fondate su automatismi software (C.d.S., sez. VI, sent. 16/01/2015, n. 103).

Indicazioni sulle attività di verifica

Premesso quanto sopra, il personale ispettivo, in presenza di un soggetto ispezionato che si avvalga di consulenza esterna, in virtù della riserva legale indicata nell'art. 1, della L. n. 12/1979, dovrà sempre verificare gli estremi dell'iscrizione del professionista al relativo albo avendo cura di provvedere alle relative annotazioni negli atti ispettivi. Dovrà inoltre essere verificata l'effettuazione della comunicazione di cui all'art. 1, comma 1, della Legge suindicata, con riferimento a coloro che siano iscritti negli albi degli avvocati o dei dottori commercialisti ed esperti contabili. In proposito si rileva che non è consentito al soggetto privo di abilitazione di intervenire nel corso dell'accertamento ispettivo.

Con particolare riferimento ai centri di elaborazione dati, inoltre, andrà puntualmente riscontrata la sussistenza dei presupposti normativi e di prassi sopra richiamati e la corretta ed esclusiva delimitazione delle attività svolte ai soli compiti consentiti dalla legge, vale a dire il calcolo e la stampa delle buste paga e le connesse attività di carattere "strumentale ed accessorio".

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, peraltro, ha più volte ribadito che la designazione, da parte del CED, del professionista abilitato deve essere effettuata mediante atto scritto avente data certa. Tale incarico professionale deve avere ad oggetto esclusivamente il controllo e la verifica del corretto funzionamento delle attività di calcolo e stampa nonché delle attività strumentali ed accessorie svolte dal CED stesso. Tale designazione va inviata - prima dell'inizio dell'attività - all'Ispettorato territoriale del lavoro competente e ai consigli provinciali degli ordini professionali interessati competenti per territorio (cfr. ML nota n. 7004 del 04/06/2007).

Per contrastare il fenomeno dell'abusivismo nell'attività di consulenza in materia di lavoro e legislazione sociale, il personale ispettivo avrà cura di:

- verificare, nell'ambito di un CED, l'esistenza di un formale incarico professionale avente le caratteristiche ed i contenuti sopra indicati nonché l'avvenuta trasmissione ai soggetti competenti;

- verificare che le attività svolte dal CED siano esclusivamente operazioni di calcolo e stampa e mere attività accessorie e che non si concretizzino, invece, in attività professionali riservate per legge, quali a titolo esemplificativo: le iscrizioni delle aziende c/o gli enti previdenziali ed assicurativi, assunzioni, licenziamenti, variazioni del rapporto di lavoro, redazione di qualsiasi tipologia di contratti individuali di lavoro, redazione dei prospetti per l’attuazione normativa sul collocamento obbligatorio, compilazione ed invio telematico delle comunicazioni obbligatorie e delle denunce mensili ed annuali agli enti previdenziali, assicurativi e fiscali, tenuta del Libro Unico del Lavoro;
- qualora venga individuato che il professionista che si occupa degli adempimenti oggetto di riserva legale non sia un consulente del lavoro, ma altro professionista di cui all’art. 1, comma 1, della L. n. 12/1979, verificare che lo stesso abbia ottemperato all’obbligo di comunicazione preventiva all’Ispettorato, indicante anche i territori ove intende esercitare l’attività professionale in materia di lavoro (cfr. nota a firma congiunta INL-ML n. 32 del 15/02/2018 e nota INL n. 38 del 23/02/2018);
- accertarsi che il professionista che presenzia alle ispezioni o che produce documentazione all’organo ispettivo sia regolarmente abilitato ai sensi della L. n. 12/1979;
- verificare le fatture emesse sia dal CED che dal professionista, con particolare riferimento ai destinatari, alle prestazioni fatturate e la loro non riconducibilità, in caso di fatture del CED, all’attività oggetto di riserva legale;
- accertare se e con chi, di fatto, i clienti del CED interagiscono ed intrattengono rapporti di natura consulenziale riservata ai professionisti abilitati;
- verificare che le operazioni svolte dai CED si limitino ad “elaborazioni aventi valenza matematica di tipo meccanico ed esecutivo, quali la mera imputazione di dati (*data entry*) ed il relativo calcolo e stampa degli stessi, operazioni che non devono includere attività di tipo valutativo ed interpretativo” (cfr. ML circ. n. 17/2013).

Dalle suddette considerazioni emerge, dunque, l’importanza di acquisire, come utili fonti di prova nel corso della verifica tesa ad accertare l’eventuale esercizio abusivo della professione, le dichiarazioni testimoniali dei soggetti a conoscenza dei fatti (es. aziende clienti, soggetti pubblici, dipendenti del CED). Particolare approfondimento merita il caso in cui si ravvisi la presenza di consulenti che assistono i CED che risultano iscritti in albi di altre province, spesso molto lontane dalla sede dei clienti. Tale circostanza, seppur non decisiva, potrebbe rappresentare un indicatore sull’evanescenza del rapporto professionale esistente tra cliente e consulente e di un più radicato rapporto, invece, col CED.

Nel caso in cui l’attività di consulenza venga svolta da società di servizi costituite da associazioni di categoria che risultino prive di rappresentatività delle aziende ed in alcuni casi ad esse non associate o non associabili si confermano le indicazioni già fornite con la citata circolare ML n. 17/2013.

Apparato sanzionatorio

Il presidio sanzionatorio applicabile in caso di accertato esercizio abusivo della professione di consulente del lavoro è rappresentato dall'art. 348 c.p. così come modificato dalla L. 11 gennaio 2018, n. 3, in vigore dal 15/02/2018. Secondo tale norma, chiunque eserciti abusivamente una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000.

La condanna comporta la pubblicazione della sentenza e la confisca delle cose che hanno permesso la commissione del reato e, qualora il soggetto che l'ha commesso eserciti regolarmente una professione o attività, anche la trasmissione della sentenza al competente ordine, albo o registro ai fini dell'applicazione dell'interdizione da uno a tre anni dalla professione o attività regolarmente esercitata.

Si applica, invece, la pena della reclusione da uno a cinque anni e la multa da euro 15.000 a euro 75.000 nei confronti del professionista che ha determinato altri a commettere il reato di esercizio abusivo della professione ovvero ha diretto l'attività delle persone che sono concorse nel reato stesso.

In generale, si ritiene che la norma suddetta dispieghi i propri effetti nei confronti di chiunque eserciti la professione in assenza di iscrizione all'albo ovvero sia decaduto o sia stato sospeso o interdetto dall'esercizio della professione (cfr. Cass. pen., sez. VI, n. 1151 dell'8 gennaio 2003; ML nota n. 1665 del 13/11/2003). Inoltre, l'art. 348 c.p. trova applicazione anche alle ipotesi di esercizio della professione in forme associate o societarie e - stante la lettera dei commi 4 e 5 dell'art. 1 della L. n. 12/1979 - alle attività abusive dei CED così come, peraltro, conferma la Suprema Corte secondo cui *"l'ambito del penalmente rilevante viene a configurarsi come assai più ampio ed esteso, in quanto viene ad essere ricompresa nella norma dell'art. 1 della legge 12/1979 anche l'attività svolta dai centri di elaborazione dati se non costituiti e composti con la presenza o l'assistenza di consulenti del lavoro"* (cfr. Cass. pen., sez. VI, n. 448 dell'11 luglio 2001).

Peraltro, la prassi e la giurisprudenza in materia evidenziano come commetta *"il reato di cui all'art. 348 c.p. colui il quale non si limiti ad eseguire compiti di natura esecutiva, quali il mero calcolo o la semplice elaborazione di dati, ma svolga attività di più alto livello professionale, con ampia autonomia decisionale (ad esempio, gli adempimenti connessi all'assunzione ed al licenziamento dei lavoratori, l'assunzione di lavoratori con contratti di formazione lavoro, la compilazione di modelli DM/10 per l'INPS."* (Cass. pen. sent. n. 27848 dell'11 luglio 2001; ML circ. n. 17/2013).

Si fa presente infine che, per configurare il reato in parola, la giurisprudenza ritiene sufficiente lo svolgimento di un singolo atto professionale, mentre nel caso di pluralità di atti svolti in esecuzione del medesimo disegno criminoso si configura un reato continuato.

In caso di accertata violazione del suddetto presidio sanzionatorio, pertanto, l'ispettore del lavoro, in qualità di Ufficiale di P.G., provvederà a darne immediata comunicazione all'Autorità Giudiziaria ai sensi dell'art. 347 c.p.p.

Qualora, invece, il personale ispettivo accerti che l'esercizio professionale, da parte di iscritti negli albi degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, di attività di consulenza del lavoro, previdenza ed assistenza sociale, avvenga senza la preventiva comunicazione (oggi telematica) all'INL (cfr. ML n. 1665 del 13/11/2003; Cass. pen., sez. VI, n. 31432 del 16 luglio 2004), anche in riferimento ad uno specifico ambito provinciale, lo stesso personale informerà di tale circostanza gli Istituti previdenziali e assicurativi, nonché il competente Consiglio dell'ordine (cfr. nota a firma congiunta INL-ML n. 32 del 15/02/2018), al fine dell'adozione degli eventuali provvedimenti conseguenziali.

Tutto quanto sopra riassunto, si invitano codesti Uffici a voler assicurare il rispetto delle indicazioni fornite con la presente circolare e, nel contempo, a vigilare attentamente al fine di prevenire e reprimere le eventuali ipotesi di irregolare e abusivo esercizio della professione che si concretizzano nelle forme evidenziate.

IL DIRETTORE CENTRALE
Aniello PISANTI