

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Riccardo	CHIEPPA	Presidente
- Gustavo	ZAGREBELSKY	Giudice
- Valerio	ONIDA	”
- Carlo	MEZZANOTTE	”
- Fernanda	CONTRI	”
- Guido	NEPPI MODONA	”
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	”
- Annibale	MARINI	”
- Franco	BILE	”
- Giovanni Maria	FLICK	”
- Francesco	AMIRANTE	”
- Ugo	DE SIERVO	”
- Romano	VACCARELLA	”
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili), promosso con ordinanza del 26 ottobre 2002 dal Tribunale di Milano emessa nel procedimento civile vertente tra Albin Federico e altri e il Ministero della giustizia e altra, iscritta al n. 580 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione di Albin Federico e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 ottobre 2003 il Giudice relatore Fernanda Conti;

uditi l'avvocato Alessandro Pace per Albin Federico e altri, nonché l'avvocato

dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Nel corso di un giudizio promosso da Federico Albini e altri contro il Ministero della giustizia e la Commissione esaminatrice per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili costituita presso la Corte d'appello di Milano, il Tribunale di Milano, sez. I civile, con ordinanza emessa il 26 ottobre 2002, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili).

La disposizione censurata prevede l'esonero dall'esame per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili per coloro che alla data di entrata in vigore della legge (22 maggio 1997) siano iscritti od abbiano acquisito il diritto ad essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali. La disposizione censurata non prende dunque in considerazione la posizione di coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, abbiano ancora in corso la sessione d'esame per l'iscrizione all'albo professionale, né, in ragione del chiaro dettato della stessa, potrebbe trovare spazio, secondo il giudice *a quo*, un'interpretazione adeguatrice che permetta di estendere a questi ultimi la previsione dell'esonero.

Il rimettente riferisce che le parti attrici e l'intervenuto nel giudizio *a quo* risultano essere iscritti all'albo dei ragionieri e periti commerciali di Milano e Lodi, all'esito della sessione d'esame 1996/1997, iniziata nel novembre 1996 e conclusasi nel mese di ottobre 1997, e che le loro domande di iscrizione nel registro dei revisori contabili con esonero dall'esame sono state respinte sulla base della sola circostanza che gli interessati non avevano provato di aver maturato tale diritto all'iscrizione entro la data del 22 maggio 1997, così come previsto dalla disposizione censurata. Il giudice *a quo* sottolinea, inoltre, che le sessioni d'esame 1996/1997 svoltesi presso almeno 79 distretti diversi da quello di Milano-Lodi si sono concluse entro il termine del 22 maggio 1997.

La questione sarebbe rilevante in quanto, sussistendo per il resto i requisiti previsti dalla legge per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata determinerebbe l'accoglimento delle domande proposte al giudice *a quo*.

La questione sarebbe altresì non manifestamente infondata, sussistendo disparità

di trattamento, in relazione alla possibilità di ottenere l'iscrizione nel registro dei revisori contabili con esonero dall'esame, tra i partecipanti alla medesima sessione d'esame 1996/1997 per l'iscrizione all'albo dei ragionieri e periti commerciali che abbiano concluso positivamente gli esami entro il 22 maggio 1997 e coloro che invece abbiano completato detti esami in data successiva.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata avrebbe introdotto un elemento di differenziazione rispetto ai partecipanti alla medesima sessione d'esame – per motivi del tutto indipendenti dalla loro condotta o volontà, in quanto discendenti da mere esigenze di carattere organizzativo della specifica commissione d'esame – cui non appare attribuibile alcun carattere di ragionevolezza che possa far ritenere correttamente esercitata la discrezionalità pure riconosciuta al legislatore.

L'irragionevolezza della norma censurata risulterebbe evidente, peraltro, nel confronto con la disciplina contenuta nel decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 88 (Attuazione della direttiva n. 84/253/CEE, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili), che prevede – in sede di prima formazione del registro dei revisori contabili – la possibilità di iscrizione nel registro senza preventivo esame di coloro che abbiano acquisito il diritto ad essere iscritti all'albo dei ragionieri e periti commerciali anche successivamente alla data di entrata in vigore del decreto in base ad una sessione d'esame in corso a tale data (art. 11, comma 2, lettera *b*).

L'omessa considerazione da parte della disposizione censurata della posizione di coloro che abbiano ancora in corso la sessione d'esami per l'iscrizione all'albo non sarebbe giustificabile e determinerebbe la violazione degli artt. 3, primo comma, 4, primo comma, 35, primo comma, e 41 primo comma, della Costituzione, incidendo pregiudizievolemente e senza ragionevole motivo sulla stessa possibilità per gli attori nel giudizio *a quo* di esplicitare compiutamente la propria professione con accesso all'iscrizione nel registro dei revisori contabili alle stesse condizioni di altri professionisti in posizione del tutto simile.

La disposizione censurata sarebbe quindi incostituzionale, in quanto non prevede che l'iscrizione nel registro dei revisori contabili possa essere ottenuta con esonero dall'esame anche da coloro i quali abbiano conseguito il diritto di essere iscritti nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali all'esito della sessione d'esame in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 132 del 1997.

2. – Si sono costituiti gli attori e l'intervenuto nel giudizio *a quo* per chiedere

l'accoglimento della questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Milano.

Ad avviso della parte privata, la norma denunciata sarebbe irrazionale e ingiustificata, in violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, perché opererebbe una differenziazione all'interno di una medesima categoria di soggetti, fondata sulla mera circostanza di fatto che la sessione d'esami si sia conclusa o meno. Sotto questo profilo, si richiama nella memoria la sentenza n. 209 del 1995 di questa Corte, con la quale fu dichiarata l'incostituzionalità di una norma che non si preoccupava dell'ipotesi che disfunzioni della pubblica amministrazione potessero pregiudicare i diritti del richiedente.

Peraltro, nel caso di specie, il sindacato di ragionevolezza legislativa ai sensi dell'art. 3 della Costituzione avrebbe un motivo in più per imporsi, venendo in considerazione anche altri principi o valori costituzionali specificamente protetti. La disposizione censurata comporterebbe, infatti, un'arbitraria compressione del diritto degli attori di accedere alla professione di revisore contabile, in condizione di parità con gli altri soggetti versanti nella stessa situazione, realizzando un risultato non concepibile in un ordinamento costituzionale come il nostro che si dichiara lavorista sin dalla sua disposizione di apertura (art. 1, primo comma, della Costituzione) e che svolge tale principio fondamentale negli artt. 4, primo comma, 35, primo comma e 41 della Costituzione.

La disposizione censurata sarebbe pertanto irragionevole, facendo dipendere la negazione del diritto di accesso ad una libera professione da una circostanza del tutto casuale, quale la mancata conclusione della sessione d'esami alla data di entrata in vigore della legge.

La scelta legislativa sarebbe ancora più irragionevole ove si consideri che la mancata conclusione della sessione d'esame deve essere ascritta unicamente all'incapacità della pubblica amministrazione di adempiere i propri doveri entro un periodo di tempo "normale". Il legislatore, collegando il diritto all'automatica iscrizione non già al superamento dell'esame nella sessione in corso, come aveva invece fatto in sede di istituzione del registro dei revisori contabili con l'art. 11, comma 2, lettera *b*, del d.lgs. n. 88 del 1992, ma alla fattispecie concreta esistente al momento dell'entrata in vigore della legge, avrebbe finito con l'attribuire alla pubblica amministrazione il potere di decidere la vita professionale di una parte dei soggetti rientranti nella medesima classe, in base ad una "clausola meramente potestativa".

3. – Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri,

concludendo per la manifesta infondatezza della questione sottoposta all'esame della Corte.

La difesa erariale osserva che la legge n. 132 del 1997, nell'indire la prima sessione d'esami per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili, ha modificato parzialmente la disciplina dell'ammissione all'esame e reso, in particolare, più rigoroso il requisito del tirocinio triennale. Nel quadro di revisione della disciplina si inserisce la disposizione censurata, in base alla quale non è più sufficiente – come invece era ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 88 del 1992 – l'acquisto del diritto a quell'iscrizione in data successiva all'entrata in vigore della legge sulla base di procedure in corso.

La difesa erariale, richiamando la giurisprudenza di questa Corte (ordinanza n. 249 del 2002 e sentenza n. 208 del 2002), ritiene che lo stesso fluire del tempo sia un elemento diversificatore che giustifica la diversità di trattamento, e che quando sia ritenuta giustificata una disciplina eccezionale, per lo stretto collegamento che essa presenta con le specifiche particolarità del caso, non potrebbe considerarsi lesiva del principio di eguaglianza la sua delimitazione temporale e soggettiva.

Non vi sarebbe dunque alcuna irrazionale disparità di trattamento ma solo una modifica legislativa, potendosi ritenere superati i dubbi in ordine alla eccepita violazione degli artt. 4, primo comma, 35, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione, in quanto la possibilità per gli attori di esplicare compiutamente la propria professione accedendo all'iscrizione nel registro dei revisori contabili resterebbe intatta, ovviamente alle condizioni e secondo le regole oggi vigenti.

4. – In prossimità dell'udienza ha depositato memoria la parte privata, insistendo per l'accoglimento della questione.

Nella memoria si richiama l'affermazione di questa Corte, contenuta nella sentenza n. 333 del 1992, per cui non sussiste il vizio della disparità di trattamento quando la disparità sia prodotta non da norme di legge bensì da circostanze di fatto casuali, delle quali il legislatore non poteva tenere conto. Quest'ultima circostanza non ricorrerebbe nella specie, in quanto la possibile maggior durata delle prove d'esame di una data sessione annuale presso una sede rispetto alle altre sedi locali è ipotesi tutt'altro che rara o casuale, potendo costituire la conseguenza non solo dell'inerzia o del maggior scrupolo di una certa commissione, ma anche del diverso numero dei partecipanti all'esame in una data sede.

Il legislatore del 1997, avendo ritenuto di far beneficiare dell'esclusione i partecipanti alla sessione d'esami 1996/1997, avrebbe dovuto prevedere che

dell'esclusione beneficiassero tutti i partecipanti a quella sessione di esami allora in corso di svolgimento, non diversamente da quanto previsto dall'art. 11, comma 2, lettera *b*, del d.lgs. n. 88 del 1992. La legge n. 132 del 1997 finirebbe per restringere arbitrariamente l'ambito soggettivo del beneficio dall'esonero, determinando una violazione del principio di ragionevolezza particolarmente grave in quanto incidente anche sul legittimo affidamento degli attori nel giudizio *a quo*.

Se la *ratio* che giustificava l'esonero risiede nella ritenuta preparazione professionale di alcuni professionisti, sarebbe irragionevole la mancata estensione del beneficio di cui alla norma censurata a coloro che abbiano superato l'esame, nella stessa sessione, dopo l'entrata in vigore della legge n. 132 del 1997, posto che i requisiti d'idoneità degli ammessi al beneficio sono posseduti anche dagli esclusi. Sul punto la difesa richiama anche i lavori preparatori della legge n. 132 del 1997, e in particolare la originaria proposta di legge n. 119, presentata il 9 maggio 1996, nella quale si fa riferimento all'acquisizione del diritto ad essere iscritti nell'albo dei dottori commercialisti o dei ragionieri e periti commerciali "in base ad una sessione d'esame in corso" alla data di entrata in vigore della legge. Specificazione, quest'ultima, che scompare nel prosieguo dei lavori.

Nell'atto difensivo la parte privata replica, infine, alla tesi sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato, per cui la norma censurata non realizzerebbe alcuna disparità di trattamento, ma integrerebbe una mera modifica legislativa. In particolare, si sostiene, la disposizione oggetto del dubbio di costituzionalità non avrebbe nulla a che vedere col fluire del tempo come autonomo fattore di distinzioni di fatto, ma introdurrebbe una irragionevole disparità di trattamento realizzata tra soggetti che hanno tutti superato (chi prima e chi dopo) lo stesso esame professionale di ragioniere nella stessa sessione 1996/1997. Tutti coloro che hanno superato l'esame nella stessa sessione verserebbero in una situazione che, sotto il profilo temporale, sarebbe la medesima, essendo irrilevante il fluire del tempo ai fini dell'esclusione dal beneficio, se l'elemento preso in considerazione dal legislatore ai fini del riconoscimento del beneficio è il mero superamento dell'esame.

Considerato in diritto

1. – La questione sollevata dal Tribunale di Milano investe l'art. 6, comma 2, della legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili), ai cui sensi sono esonerati dall'esame per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili "coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano iscritti od abbiano

acquisito il diritto di essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali”.

Il sistema di accesso al registro dei revisori era stato per la prima volta disciplinato dal d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 88, che aveva fra l'altro disposto, in sede di prima formazione del registro medesimo, che avessero diritto ad essere iscritti in esso, senza necessità di sostenere l'esame, coloro che fossero iscritti o avessero acquisito il diritto ad essere iscritti nell'albo dei dottori commercialisti o nell'albo dei ragionieri e periti commerciali alla data di entrata in vigore del decreto legislativo medesimo “o, successivamente, in base ad una sessione d'esame in corso a tale data”, e avessero svolto attività di controllo legale dei conti per almeno un anno (art. 11, comma 2, lettera *b*).

L'esame per l'iscrizione del registro dei revisori contabili non fu indetto fino all'emanazione della legge n. 132 del 1997 (preceduta dal decreto legge 29 aprile 1996, n. 226, non convertito in legge). Questa dispose che fosse indetta la prima sessione d'esame (art. 1, comma 1) e ne disciplinò lo svolgimento; inoltre, con l'art. 6, comma 2, riaprì la possibilità di iscrizione, senza esame, per coloro che fossero iscritti o avessero acquisito il diritto ad essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o in quello dei ragionieri e periti commerciali alla data della entrata in vigore della legge, che ebbe luogo il 22 maggio 1997. A quella data, la sessione d'esami 1996/97 per l'abilitazione all'esercizio della professione di ragioniere e perito commerciale (che dava adito all'iscrizione al relativo albo) non si era conclusa in tutte le sedi. In particolare, nel distretto di Milano-Lodi, mentre la prova scritta aveva avuto luogo nel novembre 1996, le prove orali si erano concluse solo nell'ottobre 1997, e dunque gli aspiranti non avevano potuto conseguire il diritto all'iscrizione all'albo – che dava luogo altresì al diritto di iscriversi, senza esame, nel registro dei revisori – entro la data di entrata in vigore della legge n. 132 del 1997.

Secondo il remittente, così disponendo la legge avrebbe posto in essere una discriminazione ingiustificata e irragionevole fra coloro che, nella stessa sessione d'esami, avevano potuto conseguire in tempo il diritto ad essere iscritti nell'albo dei ragionieri, e coloro che, in forza del ritardo nell'espletamento delle prove d'esame, e quindi per motivi del tutto indipendenti dalla loro volontà e condotta, avevano conseguito tale titolo solo oltre la data stabilita: a differenza di quanto era avvenuto con la prima norma transitoria citata (art. 11, comma 2, lettera *b*, del d.lgs. n. 88 del 1992), che aveva ammesso allo stesso beneficio tutti coloro che avessero superato l'esame per

l'iscrizione nell'albo dei ragionieri entro la sessione in corso alla data di entrata in vigore dello stesso decreto.

Il giudice *a quo* ritiene pertanto che la norma denunciata violi l'art. 3, primo comma, della Costituzione, ed altresì gli artt. 4, primo comma (diritto al lavoro), 35, primo comma (tutela del lavoro) e 41, primo comma (libertà dell'iniziativa economica privata), della stessa Costituzione, in quanto inciderebbe in modo pregiudizievole, senza ragionevole motivo, sulla possibilità per gli interessati di esplicitare compiutamente la propria professione attraverso l'iscrizione senza esame nel registro dei revisori.

2. – La questione è fondata.

Non si può dire che violi il diritto all'esercizio di un'attività professionale di nuova regolamentazione una norma la quale imponga, a partire da una certa data, come condizione per l'iscrizione nel relativo registro, il superamento di un esame diretto all'accertamento della idoneità professionale. Non possono dunque essere accolte le censure che il remittente muove alla norma impugnata in riferimento agli articoli 4, 35 e 41 della Costituzione.

Rientra altresì certamente, in linea di principio, nella discrezionalità del legislatore, allorché introduce una disciplina transitoria di favore che consente, in assenza dei requisiti previsti a regime, ma in presenza di determinati altri requisiti (nella specie il conseguimento del diritto all'iscrizione nell'albo dei ragionieri o in quello dei dottori commercialisti), l'iscrizione in un registro e l'esercizio di una professione (nella specie quella di revisore contabile), fissare una data entro la quale questi ultimi requisiti debbano essere posseduti dagli interessati, e dopo la quale invece valga la disciplina definitiva.

E' anche vero che, di norma e in via generale, il riferimento alla data di entrata in vigore della stessa legge che introduce una disciplina transitoria può rispondere ad un ovvio criterio di ragionevolezza.

Tuttavia, nella specie, la vicenda legislativa presenta una particolarità. Quando, nel 1992, il legislatore aveva per la prima volta previsto (con l'art. 11, comma 2, lettera *b*, del d.lgs. n. 88 del 1992) una disciplina transitoria per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili, assumendo come requisito per accedervi senza esame l'essere iscritto o l'aver il diritto ad essere iscritto nell'albo dei ragionieri o in quello dei dottori commercialisti, esso aveva considerato che tale diritto si consegue con un esame, indetto annualmente, una sessione del quale era in corso al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina (avvenuta il 29 febbraio 1992), e aveva perciò consentito

l'accesso al nuovo registro a tutti coloro che conseguissero il titolo per l'iscrizione ad uno degli albi professionali in questione anche dopo l'entrata in vigore del decreto, ma "in base ad una sessione d'esame in corso a tale data".

Quando, cinque anni dopo, il legislatore tornò a disciplinare la materia, prevedendo l'indizione della prima sessione d'esame per l'iscrizione nel registro dei revisori contabili, esso ritenne, con valutazione discrezionale, di riaprire la fase transitoria, considerando che si dovesse consentire l'accesso senza esame anche a coloro che avessero conseguito il diritto all'iscrizione negli albi professionali in sessioni di esame successive a quella in corso all'epoca del decreto legislativo del 1992. E però non tenne conto che, pur essendosi ormai per lo più conclusa la sessione d'esami 1996/97, cioè l'ultima indetta prima della nuova legge, ciò non si era verificato in tutti i distretti, onde alcuni partecipanti, pur iscritti alla medesima sessione 1996/97, non avrebbero ancora conseguito il titolo alla data – 22 maggio 1997 – di entrata in vigore della nuova legge.

3. – Una previsione legislativa, come si è detto, può bensì di norma assumere come riferimento temporale, per farne conseguire determinati effetti, una data scelta per così dire in astratto, e così farla coincidere con l'entrata in vigore della nuova legge. Ma nella specie il legislatore è intervenuto a ridosso, per così dire, di una situazione concreta, riaprendo (sia pure con modifiche) una fase transitoria che era già stata regolata avendo riguardo ai diritti conseguiti dagli interessati attraverso esami sostenuti in sessioni indette annualmente, compresa quella in corso al momento in cui detta disciplina transitoria era stata introdotta, e facendo altresì salvi gli effetti di precedenti provvedimenti provvisori, poi caducati (art. 12 della legge n. 132 del 1997, sulla convalida degli effetti del decreto legge 29 aprile 1996, n. 226, non convertito in legge), nonché i "diritti acquisiti" in base a discipline preesistenti (art. 13 della stessa legge, concernente la possibilità di iscrizione nel registro dei revisori di coloro che possedessero determinati requisiti alla data del 20 aprile 1995).

Poiché il legislatore ha dato alla nuova disciplina, per questa parte, un contenuto quasi "provvedimentale", di proroga di un precedente regime, esso non poteva, senza incorrere in un vizio di manifesta irragionevolezza, ignorare i connotati concreti della situazione nella quale interveniva. Non poteva, cioè, trascurare la circostanza che vi era una sessione di esami ancora parzialmente in corso in quel momento, e che quindi lo "sbarramento" temporale rigido che si intendeva introdurre avrebbe prodotto una discriminazione ingiustificata fra coloro che avevano o avrebbero sostenuto lo stesso

esame, nella stessa sessione annuale, prima o dopo la data indicata, in base alla casuale durata delle prove.

4. – Deve pertanto concludersi che la norma impugnata, in quanto manifestamente irragionevole, viola l'articolo 3 della Costituzione, nella parte in cui non estende l'esonero dall'esame a coloro che avrebbero conseguito il diritto ad essere iscritti all'albo dei ragionieri o a quello dei dottori commercialisti in base alla sessione di esame in corso alla data di entrata in vigore della legge in questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2, della legge 13 maggio 1997, n. 132 (Nuove norme in materia di revisori contabili) nella parte in cui non prevede che siano esonerati dall'esame per la iscrizione nel registro dei revisori contabili anche coloro che fossero iscritti o acquisissero il diritto ad essere iscritti nell'albo professionale dei dottori commercialisti o nell'albo professionale dei ragionieri e periti commerciali in base ad una sessione d'esame in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2004.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA