

N. 12457/2015 REG.PROV.COLL.

N. 04396/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4396 del 2015, proposto da: Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e Giorgio Luchetta, rappresentati e difesi dagli avv.ti Aristide Police e Filippo Degni, elettivamente domiciliati in Roma, Via di Villa Sacchetti, 11, presso lo studio dell'avv. Aristide Police;

contro

Il Ministero della Giustizia, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del decreto del Ministero della Giustizia adottato con il concerto del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Economia, avente ad oggetto il "Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di

composizione della crisi da sovra indebitamento, ai sensi dell'articolo 15 della legge 27.1.2012, n. 3, come modificata dal d.l. 179/12”, datato 24 settembre 2014 e pubblicato in GURI n. 2\1 del 27 gennaio 2015, nella parte in cui esclude che possano essere iscritti negli elenchi degli organismi di composizione anche i ragionieri commercialisti iscritti alla sezione A - Commercialisti dell'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ex art. 34 del d.lgs. 28 giugno 2005 n. 139, nonché di ogni altro atto presupposto, successivo o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2015 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ed il ragioniere Giorgio Luchetta, in proprio, hanno impugnato il decreto del Ministero della Giustizia del 24 settembre 2014, adottato di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Economia, avente ad oggetto il *“Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovra indebitamento, ai sensi dell'articolo 15 della legge 27.1.2012, n. 3, come modificata dal d.l. 179/12”*, nella parte in cui richiede, tra i requisiti per l'iscrizione negli elenchi degli organismi di composizione, il requisito della laurea, in tal modo escludendo che possano essere iscritti i ragionieri commercialisti iscritti alla sezione

A - Commercialisti dell'Albo dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili ex art. 34 del d.lgs. 28 giugno 2005 n. 139.

Avverso il provvedimento impugnato hanno articolato le censure di violazione dell'art. 15 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, violazione dell'art. 1, commi 1, 2, e 3, del d. lgs. n. 139/2005, eccesso di potere sotto il profilo della illogicità, contraddittorietà, disparità di trattamento.

I ministeri intimati si sono costituiti in giudizio con memoria formale, affidando l'illustrazione delle difese alla discussione orale.

Alla pubblica udienza del 21 ottobre 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

E' utile una breve ricostruzione del quadro normativo.

La legge 27 gennaio 2012, n. 3 ha introdotto “*disposizioni in materia ... di composizione delle crisi da sovraindebitamento*” individuando dei procedimenti destinati a porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento non soggette né assoggettabili a procedure concorsuali.

Ai sensi dell'art. 7 della legge, pertanto, “*Il debitore in stato di sovraindebitamento può proporre ai creditori, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15 ... un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano*”.

Con specifico riferimento agli organismi di composizione della crisi, il successivo art. 15 dispone, al comma 1, che “*Possono costituire organismi per la composizione delle crisi da sovraindebitamento enti pubblici dotati di requisiti di indipendenza e professionalità determinati con il regolamento di cui al comma 3. Gli organismi di conciliazione costituiti presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ai sensi dell'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni, il segretariato sociale costituito ai sensi dell'articolo 22, comma 4, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, gli ordini professionali degli avvocati, dei commercialisti ed esperti contabili e dei notai sono iscritti di diritto, a semplice domanda, nel registro di cui al comma 2.*”

I successivi commi 2 e 3 del medesimo articolo stabiliscono poi che *“gli organismi di cui al comma 1 sono iscritti in un apposito registro tenuto presso il Ministero della giustizia”* e che *“I requisiti di cui al comma 1 e le modalità di iscrizione nel registro di cui al comma 2, sono stabiliti con regolamento adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico ed il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell' articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 , entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Con lo stesso decreto sono disciplinate le condizioni per l'iscrizione, la formazione dell'elenco e la sua revisione, la sospensione e la cancellazione degli iscritti, nonché la determinazione dei compensi e dei rimborsi spese spettanti agli organismi a carico dei soggetti che ricorrono alla procedura”*.

Il Ministero della giustizia ha quindi adottato il d.m. n. 202 in data 24 settembre 2014, con il quale, all'art. 1, è stato istituito il registro degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento e sono stati stabiliti i requisiti e le modalità di iscrizione nel medesimo registro.

In particolare l'art. 3 del d.m. stabilisce che il registro degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento è tenuto presso il Ministero della giustizia dal direttore generale della giustizia civile.

Il registro è articolato in due sezioni, delle quali la sezione A contiene le annotazioni relative agli organismi iscritti di diritto a norma dell'articolo 4, comma 2, del medesimo regolamento e la sezione B contiene le annotazioni relative agli *“altri organismi”*.

Ciascuna delle due sezioni contiene un elenco di gestori della crisi, i quali, ai sensi dell'art. 2 del medesimo decreto, sono le persone fisiche che, individualmente o collegialmente, svolgono *“la prestazione inerente alla gestione dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio del debitore”*.

L'art. 4 del regolamento, poi, nello stabilire i requisiti per l'iscrizione nel registro, al comma 5, dispone che tra i requisiti di qualificazione professionale dei gestori della

crisi iscritti negli elenchi di cui alle sezioni A e B, vi sia il possesso di laurea magistrale, o di titolo di studio equipollente, in materie economiche o giuridiche.

In forza di tale disposizione non possono essere iscritti nei registi i professionisti in possesso del solo diploma di ragioniere, ancorché iscritti, come disposto dal decreto legislativo 28 giugno 2005 n. 139, alla sezione A dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

Ciò premesso, può passarsi all'esame dell'unico, articolato motivo di doglianza, con il quale i ricorrenti hanno rappresentato come l'introduzione, in sede regolamentare ed in assenza di una apposita previsione legislativa, del requisito della laurea si pone in contrasto con la legge n. 139/20005 che prevede l'iscrizione dei ragionieri, a particolari condizioni, negli ordini territoriali dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nonché con le norme, che all'interno della medesima legge, disciplinano le competenze dei ragionieri.

La previsione si pone altresì in contrasto con puntuali previsioni normative contenute nella legge n. 3/2012, sia, infine, con altre disposizioni del medesimo regolamento impugnato, laddove prevedono la possibilità per i ragionieri commercialisti di svolgere, in forma associata o su ordine del giudice, quelle medesime funzioni che invece gli sono inibite ove dovessero agire individualmente e per scelta del debitore, tanto più che presso i loro stessi studi i futuri gestori della crisi possono legittimamente fare pratica.

Le censure sono fondate.

Come noto il decreto legislativo n. 139/2005 ha stabilito, con effetti decorrenti dal 1° gennaio 2008, la soppressione degli ordini dei dottori commercialisti e dei collegi dei ragionieri e periti commerciali, istituendo, a decorrere dalla medesima data, l'Ordine territoriale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, contestualmente istituendo un unico ente pubblico non economico denominato Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

L'art. 34 del decreto legislativo prevede che ciascun consiglio dell'ordine cura la tenuta dell'albo, che risulta diviso in due Sezioni, denominate, rispettivamente, sezione A – commercialisti e sezione B - esperti contabili.

Benché l'art. 36, comma 3, preveda per l'iscrizione alla sezione A il possesso di una laurea magistrale in materie economiche, l'art. 61, comma 4, prevede che, nella medesima sezione siano iscritti i professionisti *“che alla data del 31 dicembre 2007 sono iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti o in quello dei ragionieri e periti commerciali”*, stabilendo altresì che agli iscritti nella sezione A, già iscritti nell'albo dei dottori commercialisti, spetta il titolo di *“dottore commercialista”*, mentre agli iscritti nella sezione A, già iscritti nell'albo dei ragionieri e periti commerciali spetta il titolo di *“ragioniere commercialista”*.

Quanto alle competenze attribuite ai professionisti iscritti all'albo, l'art. 1 del decreto legislativo, premesso che a tutti gli iscritti in entrambe le sezioni è riconosciuta competenza specifica in economia aziendale e diritto d'impresa e, comunque, nelle materie economiche, finanziarie, tributarie, societarie e amministrative, stabilisce poi, al comma 2, che formano oggetto della professione le seguenti attività: *“a) l'amministrazione e la liquidazione di aziende, di patrimoni e di singoli beni; b) le perizie e le consulenze tecniche; c) le ispezioni e le revisioni amministrative; d) la verifica e ogni altra indagine in merito alla attendibilità di bilanci, di conti, di scritture e di ogni altro documento contabile delle imprese ed enti pubblici e privati; e) i regolamenti e le liquidazioni di avarie; f) le funzioni di sindaco e di revisore nelle società commerciali, enti non commerciali ed enti pubblici”*.

Con specifico riferimento ai soli iscritti nella Sezione A, il comma 3 del medesimo articolo, riconosce, poi, la competenza tecnica per l'espletamento delle seguenti attività: *“a) la revisione e la formulazione di giudizi o attestazioni in merito ai bilanci di imprese ed enti, pubblici e privati, non soggetti al controllo legale dei conti, ove prevista dalla legge o richiesta dall'autorità giudiziaria, amministrativa o da privati, anche ai fini dell'accesso e del*

riconoscimento di contributi o finanziamenti pubblici, anche comunitari, nonché l'asseverazione della rendicontazione dell'impiego di risorse finanziarie pubbliche; b) le valutazioni di azienda; c) l'assistenza e la rappresentanza davanti agli organi della giurisdizione tributaria di cui al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545; d) l'incarico di curatore, commissario giudiziale e commissario liquidatore nelle procedure concorsuali, giudiziarie e amministrative, e nelle procedure di amministrazione straordinaria, nonché l'incarico di ausiliario del giudice, di amministratore e di liquidatore nelle procedure giudiziali; e) le funzioni di sindaco e quelle di componente di altri organi di controllo o di sorveglianza, in società o enti, nonché di amministratore, qualora il requisito richiesto sia l'indipendenza o l'iscrizione in albi professionali; f) le funzioni di ispettore e di amministratore giudiziario nei casi previsti dall'articolo 2409 del Codice civile; g) la predisposizione e diffusione di studi e ricerche di analisi finanziaria aventi a oggetto titoli di emittenti quotate che contengono previsioni sull'andamento futuro e che esplicitamente o implicitamente forniscono un consiglio d'investimento; h) la valutazione, in sede di riconoscimento della personalità giuridica delle fondazioni e delle associazioni, dell'adeguatezza del patrimonio alla realizzazione dello scopo; i) il compimento delle operazioni di vendita di beni mobili e immobili, nonché la formazione del progetto di distribuzione, su delega del giudice dell'esecuzione, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3, lettera e), del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e con decorrenza dalla data indicata dall'articolo 2, comma 3-quater, del medesimo decreto; l) l'attività di consulenza nella programmazione economica negli enti locali; m) l'attività di valutazione tecnica dell'iniziativa di impresa e di asseverazione dei business plan per l'accesso a finanziamenti pubblici; n) il monitoraggio e il tutoraggio dell'utilizzo dei finanziamenti pubblici erogati alle imprese; o) la redazione e l'asseverazione delle informative ambientali, sociali e di sostenibilità delle imprese e degli enti pubblici e privati; p) la certificazione degli investimenti ambientali ai fini delle agevolazioni previste dalle normative vigenti; q) le attività previste per gli iscritti nella Sezione B Esperti contabili dell'Albo”.

Già da tale elencazione, in particolare dalle previsioni delle lettere a) b) d) ed i),

emerge una sostanziale omogeneità tra le funzioni che i ragionieri commercialisti possono svolgere quali iscritti all'albo e le competenze attribuite ai gestori della crisi.

Ed infatti, questi ultimi, ai dell'art. 7 della legge n. 3/2012, forniscono ausilio al debitore in stato di sovraindebitamento nella formulazione *“di un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano che, assicurato il regolare pagamento dei titolari di crediti impignorabili ai sensi dell' articolo 545 del codice di procedura civile e delle altre disposizioni contenute in leggi speciali, preveda scadenze e modalità di pagamento dei creditori, anche se suddivisi in classi, indichi le eventuali garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti e le modalità per l'eventuale liquidazione dei beni”*.

Ulteriori competenze dei gestori della crisi sono previste, poi, dall'art. 9, che al comma 3 bis, attribuisce loro la competenza a redigere una relazione particolareggiata da allegare alla proposta di piano del consumatore, dall'art. 15, comma 5, che attribuisce all'organismo di composizione della crisi il compito di assumere ogni iniziativa funzionale alla predisposizione del piano di ristrutturazione e all'esecuzione dello stesso, dall'art. 15, comma 6, che attribuisce agli organismi di composizione delle crisi la competenza a verificare la veridicità dei dati contenuti nella proposta e nei documenti allegati e ad attestare la fattibilità del piano, dall'art. 13, che attribuisce all'organismo di composizione della crisi il compito di risolvere le eventuali difficoltà insorte nell'esecuzione dell'accordo, nonché di vigilare sull'esatto adempimento dello stesso, conferendo infine poteri di modifica e di individuazione di un liquidatore.

La rilevata sovrapponibilità tra le funzioni che in via generale la legge ritiene rientrare nella competenza dei ragionieri commercialisti e quelle che il decreto legislativo attribuisce agli organismi di gestione della crisi – peraltro concernenti fattispecie meno complesse atteso che riguardano debitori non assoggettabili a procedure concorsuali o addirittura consumatori -, comporta che, in assenza di

puntuale previsione ad opera di una norma equiordinata alla legge n. 139/2005, l'introduzione, in sede regolamentare, di una previsione restrittiva in danno dei ragionieri commercialisti e delle competenze che la legge riconosce agli stessi, si riveli illegittima.

Ulteriori profili di contrasto della previsione regolamentare con la normativa primaria emergono anche dal contenuto di alcune disposizioni della stessa legge n. 3/2012.

In particolare viene in rilievo il contenuto dell'art. 15, comma 9, a norma del quale *“I compiti e le funzioni attribuiti agli organismi di composizione della crisi possono essere svolti anche da un professionista o da una società tra professionisti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 nominati dal presidente del tribunale o dal giudice da lui delegato”*.

Il richiamato art. 28 della legge fallimentare, al primo comma, prevede che *“possono essere chiamati a svolgere le funzioni di curatore: a) avvocati, dottori commercialisti, ragionieri e ragionieri commercialisti”*.

In forza della censurata disposizione regolamentare, di conseguenza i ragionieri commercialisti che possono essere nominati dal giudice quali gestori della crisi, non potrebbero tuttavia risultare iscritti nel corrispondente elenco da quale trarre i professionisti con medesime competenze.

Proprio sulla base del contenuto del comma 9 dell'art. 15 della legge n. 3/2015, il Consiglio di Stato in sede consultiva ha ritenuto che i soggetti già direttamente individuati dal legislatore possono già svolgere le incombenze proprie degli organismi di conciliazione, anche se il relativo registro non è stato ancora costituito, includendo *“i professionisti o le società tra professionisti in possesso dei requisiti di cui all'art. 28 del R.D. 16 marzo 1942 n. 267”*, tra cui rientrano, come visto, i ragionieri commercialisti iscritti all'ordine territoriale.

Passando ai censurati profili di eccesso di potere per irragionevolezza e disparità di

trattamento, deve poi rilevarsi come la previsione contestata è pure in contrasto con ulteriori previsioni contenute nel medesimo regolamento, atteso che, in materia di tirocinio l'art. 4, comma 5, lett. c) del regolamento prevede che il tirocinio obbligatorio possa essere effettuato, tra l'altro, presso "curatori fallimentari, commissari giudiziali".

Il ricorso va quindi accolto assorbendo ogni altra censura.

Le spese di lite possono essere compensate in considerazione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Compensa tra le parti le spese di lite

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF

Rosa Perna, Consigliere

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/11/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)