Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Corte II
B-3393/2008
{T 0/2}

Sentenza del 24 settembre 2008

Composizione

Giudici Francesco Brentani (presidente del collegio), Hans-Jacob Heitz, Ronald Flury,
cancelliere Corrado Bergomi.

Parti

A._____,
ricorrente,

contro

Autorità federale di sorveglianza dei revisori ASR,
casella postale 6023, 3001 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

domanda di abilitazione a esercitare la funzione di perito revisore.

Fatti:

A.
Il 25 marzo 1982 A._____ (di seguito: ricorrente) ha superato l'esame di laurea in scienze politiche presso l'Università X._____ di Milano e conseguito il titolo accademico di dottore in scienze politiche.
Con scritto del 28 gennaio 1994 l'allora Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML, oggi: Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia; UFFT) ha confermato che la formazione del ricorrente in considerazione del conseguimento della maturità tecnica commerciale nel 1973, della laurea in scienze politiche nel 1982, nonché della pratica professionale qualificata è perlomeno comparabile al diploma di una scuola superiore per i quadri dell'economia e dell'amministrazione riconosciuta dalla Confederazione.

B.
In data 3 dicembre 2007 il ricorrente ha presentato all'Autorità di sorveglianza dei revisori (di seguito: ASR, autorità inferiore) una domanda di abilitazione ad esercitare la funzione di perito revisore.

Con E-Mail del 28 dicembre 2007 l'ASR ha comunicato al ricorrente che da un esame sommario della domanda emergeva che egli non adempie i requisiti posti alla formazione giusta l'art. 4 cpv. 2 della legge sui revisori (LSR, RS 221.302). A mente dell'autorità inferiore il diploma universitario in scienze politiche, equiparato in Svizzera ad un diploma di scuola superiore per i quadri dell'economia e dell'amministrazione (SSQEA), non soddisfa le condizioni in materia di formazione di cui all'art. 4 cpv. 2 lett. c LSR. A questo riguardo l'autorità inferiore ha indicato che secondo l'UFFT i titolari di un diploma SSQEA svizzero possono richiedere retroattivamente il titolo che si ottiene con un diploma di scuola universitaria professionale (SUP), ma che questa possibilità è esclusa per i titolari di un diploma straniero. In secondo luogo l'ASR ha segnalato che secondo l'art. 4 cpv. 2 lett. d LSR adempiono i requisiti in materia di formazione anche le persone che hanno conseguito un titolo di studio estero paragonabile a quelli di cui alla lett. a, b o c LSR. Tuttavia in relazione ai diplomi rilasciati da un'università, la LSR riconosce esclusivamente gli indirizzi economia aziendale, scienze economiche e diritto. Un diploma in “scienze politiche” non è contemplato. L'autorità inferiore ha infine concesso al ricorrente la possibilità di presentare un altro

diploma nonché di prendere posizione sull'accertamento provvisorio dei fatti e della qualificazione giuridica.

Con scritto del 15 gennaio 2008 il ricorrente, allora rappresentato dall'avv. Roberto Corsenca, ha chiesto all'ASR di riconsiderare ed accogliere la sua domanda sulla scorta della clausola dei casi di rigore giusta l'art. 43 cpv. 6 LSR.

Con scritto del 25 gennaio 2008 l'autorità inferiore ha indicato al ricorrente per quali motivi non sono date le premesse per accogliere la sua domanda sulla base di un caso di rigore, precisando che la relativa clausola è limitata alle situazioni in cui una persona dispone di una formazione ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR ma non adempie i requisiti previsti dalla legge in materia di esperienza professionale o non è in grado di dimostrare l'esperienza professionale acquisita.

Con lettera dell'8 febbraio 2008 il ricorrente ha proposto nuovamente di riconsiderare la sua domanda, segnalando di essere iscritto dal 1999 nel registro di commercio di M._____ (TI) quale revisore particolarmente qualificato e chiesto infine che vengano salvaguardati i diritti acquisiti.

Con decisione del 28 aprile 2008 l'ASR ha respinto la domanda di abilitazione per esercitare la funzione di perito revisore del 3 dicembre 2007, “per quanto si sia entrati nel merito”. L'autorità inferiore adduce in primo luogo che il ricorrente non adempie manifestamente i requisiti in materia di formazione di cui all'art. 4 cpv. 2 LSR per un'abilitazione a svolgere la funzione di revisore. In riferimento al diploma universitario in scienze politiche essa sottolinea che la qualificazione effettuata dall'UFIAML con lettera del 28 gennaio 1994 è manifestamente inesatta. L'ASR segnala che con presa di posizione del 18 dicembre 2007 l'oggi competente UFFT ha confermato che il diploma del richiedente costituisce chiaramente un diploma universitario e non un diploma di una scuola superiore per i quadri dell'economia e dell'amministrazione (SSQEA). A mente dell'ASR anche se si trattasse di un diploma SSQEA, esso non corrisponderebbe ai requisiti di cui all'art. 4 cpv. 2 lett. c LSR. I titolari di un diploma SSQEA svizzero non figurano nell'elenco di cui all'art. 4 cpv. 2 lett. c LSR, ma per principio possono richiedere all'UFFT il rilascio retroattivo di un titolo di scuola universitaria professionale. Come illustrato nel parere dell'UFFT del 18 dicembre 2007 i diplomi stranieri sono esclusi da questa possibilità.

L'autorità inferiore rileva che il diploma in scienze politiche rilasciato dall'Università Cattolica di Milano corrisponde in Svizzera ad un diploma universitario in scienze politiche. Ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 lett. c LSR, nell'ambito dei diplomi universitari sono riconosciuti solo gli indirizzi economia aziendale, scienze economiche e diritto. Un diploma universitario in scienze politiche non soddisfa quindi i requisiti di cui all'art. 4 cpv. 2 lett. c LSR.

In secondo luogo, per quanto attiene all'abilitazione ad esercitare la funzione di perito revisore ai sensi dell'art. 43 cpv. 6 LSR (casi di rigore), l'autorità inferiore ritiene che in base al Messaggio del Consiglio federale, la regolamentazione derogatoria dell'art. 43 cpv. 6 LSR è limitata alle situazioni in cui una persona dispone di una formazione ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR, ma non adempie i requisiti di legge in materia di esperienza professionale o non è in grado di dimostrare l'esperienza professionale acquisita. Di conseguenza le persone che non dispongono di un diploma ai sensi ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR non possono beneficiare di questa deroga.

In riferimento alla richiesta del ricorrente di salvaguardare i diritti acquisiti, l'autorità inferiore premette che nell'ambito dell'abilitazione prevale l'aspetto della buona fede ed esamina la richiesta in quest'ottica. Essa adduce che in primo luogo l'ASR non ha istituito nessuna relazione di fiducia con il ricorrente attraverso informazioni, pubblicazioni e simili e che di conseguenza il richiedente non può far valere nessuna violazione della protezione della buona fede nei confronti dell'ASR. Dal Messaggio di legge emerge che il legislatore non ha voluto statuire una regolamentazione transitoria per le persone che operano nel settore delle verifiche con una formazione diversa da quelle menzionate nella LSR. A detta dell'autorità inferiore il diritto in vigore è soggetto a continue revisioni di modo che non si può fare affidamento sull'immutabilità delle disposizioni attuali. Per l'autorità inferiore il nuovo diritto è stato adottato dalle camere federali il 16 dicembre 2005; vi è quindi stato tempo a sufficienza pre prepararvisi adottando le misure opportune. Infine l'autorità inferiore segnala che il legislatore non ha statuito una salvaguardia dei diritti acquisiti per le persone che hanno depositato i loro documenti presso l'ufficio di registro di commercio, bensì istruito l'ASR di verificare se sono effettivamente adempiute le condizioni di abilitazione.

C.

Con ricorso del 26 maggio 2008 il ricorrente ha impugnato la decisione dell'autorità inferiore del 28 aprile 2008 dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Egli chiede in via principale l'accoglimento del ricorso e l'abilitazione ad esercitare la funzione di perito revisore, in via subordinata l'accoglimento del ricorso e l'abilitazione ad esercitare la funzione di revisore, protestate spese e ripetibili. Dapprima il ricorrente critica sotto l'aspetto formale la circostanza che l'autorità inferiore non gli abbia messo a disposizione la presa di posizione dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia del 18 dicembre 2007, citata nella decisione impugnata.

Il ricorrente sostiene di svolgere l'attività di revisione ininterrottamente dal 1984, prima dell'entrata in vigore della nuova legge, dapprima quale dirigente-dipendente e poi quale titolare di una propria azienda sotto forma di persona giuridica. Dal 1999 egli risulta inoltre iscritto nel Registro di Commercio di M._____ quale revisore particolarmente qualificato. Secondo il ricorrente questi elementi devono essere rilevanti nel presente contesto. Il ricorrente ritiene contraddittorio che l'autorità inferiore da una parte conclude che egli non dispone di una formazione riconosciuta dalla legge, ma dall'altra cita un passaggio del messaggio di legge secondo cui “al fine di far fronte a eventuali lacune, per le formazioni che non sono specificatamente orientate alla revisione è richiesta un'esperienza professionale più lunga nel settore della contabilità e della revisione.” Il ricorrente conclude di dover essere posto al beneficio dell'abilitazione perché titolare di una laurea in scienze politiche, che in ogni caso nel corso formativo egli ha predisposto corsi di economia e commercio nel ciclo di studi, come lo è il caso anche per altre formazioni universitarie come il diritto, prettamente non orientato alla contabilità e revisione. Negare un'equivalenza tra le due formazioni potrebbe creare una disparità di trattamento tra due formazioni universitarie non orientate principalmente all'economia aziendale o alle scienze economiche.

Inoltre il ricorrente non condivide l'interpretazione fornita dall'autorità inferiore relativa alla clausola di rigore, in quanto le domande di abilitazione dovrebbero venir esaminate caso per caso, chiedendo di ammettere i casi di rigore alternativamente o se è data la formazione o se è data l'esperienza professionale.

Il ricorrente considera non coerente l'aver tralasciato una precisa regolamentazione transitoria, perché in questo modo si privilegiano i grossi operatori, mentre quelli piccoli sarebbero destinati a scomparire.

D.

Con osservazioni del 14 luglio 2008 l'autorità inferiore propone di respingere integralmente il ricorso nella misura in cui si è entrati nel merito. L'ASR rimanda in sostanza alle allegazioni nella decisione impugnata.

A titolo completivo l'ASR segnala che il nuovo diritto in materia di revisione si prefigge lo scopo di garantire il regolare adempimento e la qualità dei servizi di revisione. Perciò il legislatore ha stilato un elenco esaustivo dei cicli di formazione. Nel determinare i cicli di formazione riconosciuti ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR il legislatore ha tenuto conto soprattutto della specializzazione nell'ambito della revisione e della contabilità, per cui un percorso di studi interdisciplinare come quello in scienze politiche non presenta un grado di specializzazione adeguato.

L'autorità inferiore precisa che la parte del messaggio citata nel ricorso deve essere interpretata, nella misura in cui la durata dell'esperienza professionale richiesta è calibrata in base alla specificità della formazione completata. Le persone con una formazione diversa da quelle indicate all'art. 4 cpv. 2 LSR non possono ottenere alcun tipo di abilitazione, anche qualora dimostrino un'esperienza pluriennale nel settore della contabilità e della revisione dei conti.

A mente dell'autorità inferiore la condizione obbligatoria per applicare la clausola dei casi di rigore giusta l'art. 43 cpv. 6 LSR è il completamento di una formazione ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR, condizione non adempiuta nel presente caso.

Infine l'autorità inferiore ritiene che il rifiuto dell'abilitazione non viola il principio della proporzionalità. Tale misura è idonea a garantire che le persone prive di diploma ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR non conseguono più alcuna abilitazione e non possono fornire servizi di revisione previsti dalla legge. Tale misura è inoltre necessaria per raggiungere gli obiettivi previsti dalla legge e ragionevole nel senso che si trova in rapporto equilibrato con le possibili limitazioni imposte al ricorrente. L'interesse pubblico verso servizi di revisione di qualità elevata erogati da persone sufficientemente qualificate, è prioritario rispetto alle possibili conseguenze economiche per il ricorrente.

E.

Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti negli scritti verranno ripresi nei considerandi qualora risultino decisivi per l'esito della vertenza.

Diritto:

1.
Conformemente all'art. 31 della legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 (LTAF, RS 173.32), il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 173.021), sempre che non vi siano eccezioni giusta l'art. 32 LTAF. Nel presente caso non sono date simili eccezioni.

L'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR) è un'autorità inferiore ai sensi dell'art. 33 lett. e LTAF i. r. c. art. 28 cpv. 2 della legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori del 16 dicembre 2005 (Legge sui revisori, LSR, RS 221.302).

La decisione dell'ASR del 28 aprile 2008 costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 PA ed è impugnabile dinanzi al Tribunale amministrativo federale nell'ambito delle disposizioni generali della procedura federale (art. 44 PA i. r. c. art. 31 ss. LTAF).

Il ricorrente è il destinatario diretto dell'atto impugnato. Egli è particolarmente toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa, per cui è data la sua legittimazione a ricorrere contro di essa (art. 48 cpv. 1 PA).

Le disposizioni sul termine, la forma e il contenuto di ricorso sono osservate (art. 50 e 52 cpv. 1 PA), l'anticipo spese è stato versato entro il termine stabilito (art. 63 cpv. 4 PA) e sono parimenti adempiuti i rimanenti presupposti processuali (art. 44 seg. PA).

Occore quindi entrare nel merito del ricorso.

2.
Sotto l'aspetto formale il ricorrente critica che benché l'autorità inferiore nella decisione impugnata si sia basata sulla presa di posizione dell'UFFT del 18 dicembre 2007 per esaminare la comparabilità della sua formazione universitaria conseguita in Italia essa abbia omesso di fargli pervenire tale documento nel quadro della procedura di richiesta dell'abilitazione.

La presente censura verte su una presunta violazione del diritto di essere sentito.

Il diritto di essere sentito è una garanzia costituzionale di carattere formale (cfr. art. 29 della Costituzione federale, Cost, RS 101). La sua violazione comporta l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalle probabilità di successo nelle questioni di merito (DTF 132 V 387 consid. 5 con rinvii). Eccezionalmente una violazione del diritto di essere sentito occorsa nella procedura precedente può reputarsi sanata se il ricorrente può esporre la propria causa davanti ad un'autorità ricorsuale che esamina con pieno potere cognitivo tutte le questioni che avrebbero potuto porsi dinanzi all'autorità inferiore se quest'ultima avesse sentito regolarmente il ricorrente (DTF 132 V 387 consid. 5 con rinvii).
Il diritto di essere sentito include il diritto di esaminare gli atti. Esso comprende anche il diritto di essere informato dall'autorità e a pronunciarsi (prima del rilascio di una decisione) sulle memorie delle parti, sulle osservazioni delle autorità, nonché sugli atti usati come mezzo di prova, quali scritture, perizie, pareri e preavvisi di organi e uffici interessati, deposizioni testimoniali, verbali e decisioni notificate (ADELIO SCOLARI, Diritto Amministrativo, Parte Generale, 2002, N. 483 segg.).

Nella decisione impugnata l'autorità inferiore menziona per la prima volta la presa di posizione dell'oggi competente Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT) datata del 18 dicembre 2007 e con la quale esso stabiliva che il diploma universitario del ricorrente in scienze politiche conseguito in Italia rappresenta in sostanza un diploma universitario e, contrariamente alla presa di posizione dell'UFLAM del 28 gennaio 1994, non può essere equiparato ad un diploma della vecchia scuola superiore per i quadri dell'economia e dell'amministrazione. La presa di posizione dell'UFFT, la quale si trova negli atti preliminari prodotti dall'autorità inferiore (pag. 31) è stata rilevante per la questione a sapere se il ricorrente adempie le esigenze di legge in materia di formazione, per cui avrebbe in principio dovuto essere trasmessa al ricorrente prima del rilascio della decisione. Si tratta più precisamente di una E-Mail redatta in tedesco. Da un esame sommario della presa di posizione in questione risulta che il contenuto della medesima è stato tradotto e ripreso perlopiù integralmente nella decisione impugnata. Da questa circostanza non si può quindi desumere che il mancato inoltro della

presa di posizione dell'UFFT al ricorrente prima della resa della decisione impugnata rappresenti una violazione del diritto di essere sentito tanto grave da non poter più essere sanata (DTF 132 V 387 consid. 5.2). Nell'ambito del presente procedimento, il ricorrente si è potuto esprimere su questo punto e, sempre nel quadro del presente procedimento, al ricorrente è stata portata a conoscenza la presa di posizione del 18 dicembre 2007 nella sua forma originale. Nella misura in cui si volesse ammettere una violazione del diritto di essere sentito, essa deve essere considerata sanata nel presente procedimento.

3.

3.1 La legge federale sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori (LSR) è entrata in vigore il 1° settembre 1997. Giusta il compendio menzionato nel relativo messaggio di legge (cfr. Messaggio concernente la modifica del Codice delle obbligazioni – obbligo di revisione nel diritto societario - e la legge federale sulll'abilitazione e la sorveglianza dei revisori del 23 giugno 2004, FF 2004 3545 segg.), con il disegno di modifica del Codice delle obbligazioni, il Consiglio federale ha inteso migliorare il quadro legislativo in materia di revisione, colmare diverse lacune e mettere a punto una concezione moderna ed equilibrata della revisione, applicandola a tutti i soggetti di diritto privato, al fine di assicurare la qualità della revisione dei conti e di restaurare la fiducia nell’istituzione dell’ufficio di revisione. Il disegno fornisce una nuova definizione dell’obbligo di revisione per tutte le forme giuridiche e precisa le attribuzioni dell’ufficio di revisione. Ridefinisce pure i requisiti professionali che devono soddisfare i revisori (cfr. consid. 3.4.1).

La LSR disciplina l'abilitazione e la sorveglianza delle persone che forniscono servizi di revisione ed ha lo scopo di assicurare che i servizi di revisione siano forniti conformemente alle prescrizioni e ai requisiti di qualità (art. 1 cpv. 1 e 2 LSR).

Le persone fisiche e le imprese di revisione che forniscono servizi di revisione necessitano di un'abilitazione da parte dell'autorità di sorveglianza (cfr. art. 3 LSR). Giusta l'art. 28 cpv. 1 LSR la sorveglianza compete all'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (ASR). La medesima decide sulla base dell'art. 15 cpv. 1 LSR su domanda in merito all'abilitazione di revisori, periti revisori ed imprese di revisione sotto sorveglianza statale.

All'art. 43 cpv. 3 LSR rispettivamente all'art. 47 dell'ordinanza sull'abilitazione e la sorveglianza dei revisori del 22 agosto 2007 (Ordinanza sui revisori, OSRev, RS 221.302.3) il legislatore ha previsto facilitazioni in riferimento alla procedura di abilitazione nella fase del passaggio al nuovo diritto. Conformemente ai disposti menzionati, le persone fisiche e le imprese di revisione che entro quattro mesi dall'entrata in vigore della LSR presentano all'autorità di sorveglianza una domanda di abilitazione ad esercitare la funzione di revisore, perito revisore o impresa di revisione sotto sorveglianza statale possono fornire servizi di revisione ai sensi dell'art. 2 lett. a fino a quando è pronunciata la decisione sull'abilitazione. L'inoltro della domanda di abilitazione entro il termine stabilito consente quindi di principio l'abilitazione provvisoria. Tuttavia, se le condizioni di abilitazione non sono manifestamente soddisfatte, l'abilitazione provvisoria è negata (art. 47 cpv. 2 OSRev). Ne è il caso, segnatamente quando la domanda è manifestamente incompleta o infondata (cfr. Messaggio citato precedentemente, FF 2004 3545 segg, in particolare 3663 seg.). Nella sua domanda il richiedente deve fornire tutte le informazioni e indicare tutti i documenti che permettono di dimostrare che le condizioni di abilitazione sono soddisfatte (art. 3 cpv. 1 OSRev).

3.2 Il ricorrente ha inoltrato all'autorità inferiore la sua domanda di abilitazione per esercitare la funzione di perito revisore in data 3 dicembre 2007 e di conseguenza entro il termine di quattro mesi previsto dalla legge.

3.3 Prima dell'entrata in vigore della LSR e dell'OSRev il 1° settembre 2007 era determinante l'ordinanza del 15 giugno 1992 sui requisiti professionali dei revisori particolarmente qualificati (RU 1992 1219, vecchia ordinanza; questa si basava sull'art. 727b cpv. 2 del Codice delle obbligazioni). All'art. 1 della vecchia ordinanza erano disciplinati i requisiti professionali (formazione ed esperienza pratica). Per quanto riguarda i requisiti relativi alla formazione erano considerati revisori particolarmente qualificati segnatamente le persone che hanno concluso studi universitari in economia aziendale, scienze economiche o in diritto come pure le persone titolari di un diploma rilasciato da una scuola superiore per quadri di economia e amministrazione riconosciuta dalla Confederazione e con un'esperienza pratica di dodici anni (art. 1 cpv. 1 lett. c della vecchia ordinanza).

3.4 In conformità agli art. 4 LSR e 50 OSRev i. r. c. l'art. 43 cpv. 6 LSR una persona fisica è abilitata in qualità di perito revisore se adempie le condizioni di abilitazione. Sono definiti quali periti revisori quelle persone che sono autorizzate ad esaminare imprese economicamente importanti nel quadro di una revisione ordinaria (cfr. art. 727b del Codice delle Obbligazioni del 30 marzo 1911, CO, RS 220). Dette persone devono disporre della stessa formazione che hanno acquisito i revisori abilitati, in generale devono comprovare un'esperienza professionale chiaramente più lunga e qualificata.

3.5 Giusta l'art. 4 cpv. 1 e 2 LSR una persona fisica è abilitata ad esercitare la funzione di perito revisore se adempie i requisiti in materia di formazione e di esperienza professionale ed è incensurata; adempiono detti requisiti gli esperti contabili diplomati federali (art. 4 cpv. 2 lett. a LSR); gli esperti fiduciari e gli esperti fiscali diplomati federali e gli esperti diplomati in finanza e controlling con un'esperienza professionale di almeno cinque anni (art. 4 cpv. 2 lett. b LSR); le persone titolari di un diploma in economia aziendale, in scienze economiche o in diritto rilasciato da un'università o da una scuola professionale svizzera, gli specialisti in finanza e contabilità con attestato professionale federale nonché i fiduciari con attestato professionale federale con un'esperienza professionale di almeno 12 anni (art. 4 cpv. 2 lett. c LSR); lo stesso vale per quelle persone che hanno conseguito un titolo di studio estero paragonabile a quelli di cui all'art. 4 cpv. 2 lett. a – c che dispongono dell'esperienza professionale corrispondente e dimostrano di possedere le necessarie conoscenze del diritto svizzero, a condizione che lo preveda un trattato internazionale concluso con lo Stato di provenienza o che quest'ultimo accordi la reciprocità (art. 4 cpv. 2 lett. d LSR). L'esperienza professionale deve essere stata acquisita prevalentemente nel campo della contabilità e della revisione dei conti, almeno per due terzi sotto la sorveglianza di un perito revisore abilitato o di un esperto straniero con qualifica paragonabile. L'esperienza professionale maturata durante la formazione è tenuta in considerazione se tali condizioni sono soddisfatte (art. 4 cpv. 4 LSR).

Con i requisiti in materia di formazione e di esperienza professionale precisati all'art. 4 cpv. 2 LSR il legislatore ha voluto perseguire una concezione liberale che permette ai titolari di diversi diplomi di accedere alla funzione di perito revisore. Al fine di far fronte a eventuali lacune di formazioni che non sono specificamente orientate

alla revisione, il disegno di legge esige un'esperienza professionale più lunga nel settore della contabilità e della revisione (FF 2004 3634). Prima del 1991, per la revisione del conto annuale la legge non esigeva né determinate conoscenze né particolare esperienza (cosiddetta «revisione profana»). Dalla riforma del 1991, i revisori di società anonime devono soddisfare i necessari requisiti (art. 727a CO). Con il nuovo disciplinamento giuridico dei servizi di revisione si ha voluto prefiggere come scopo che i servizi di revisione vengono effettuati soltanto da persone sufficientemente qualificate, in grado di soddisfare le aspettative in termini di qualità (FF 2004 3554). Adottando un sistema di abilitazione si garantisce che i servizi di revisione siano forniti unicamente da specialisti sufficientemente qualificati (FF 2004 3546). Per le esigenze in termini di formazione e di esperienza professionale, il disegno si ispira alle corrispondenti disposizioni dell'Unione europea (cfr. n. 5) e dei nostri Stati limitrofi. Tuttavia, tenuto conto della molteplicità delle formazioni presenti in Svizzera, esso si limita a un minimo dei requisiti vigenti nelle diverse legislazioni. Rispetto ai requisiti in termini di formazione dei revisori particolarmente qualificati attualmente vigenti, la gamma delle formazioni ammesse è leggermente più ampia (FF 2004 3573).

Il legislatore ha quindi determinato un numero limitato di cicli di formazione e l'ha ripreso nella lista di cui all'art. 4 cpv. 2 LSR, la quale assieme alla relativa esperienza professionale assicura servizi di revisione qualitativamente elevati. Dall'art. 4 cpv. 2 LSR emerge e contrario che i cicli di formazione che non sono contenuti nella lista sono qualificati come insufficienti, su riserva di un riconoscimento posteriore di cicli di formazione da parte del Consiglio federale giusta l'art. 4 cpv. 3 LSR.

Nell'ambito della fissazione di cicli di formazione è stato tenuto conto – oltre che del tipo rispettivamente del grado di formazione – soprattutto degli orientamenti specifici quali la revisione e la contabilità. Il legislatore ha tuttavia rinunciato alla regolamentazione di deroghe per quelle persone che non hanno concluso nessuno dei cicli di formazione ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR. Così facendo egli ritiene quei cicli di formazione che non sono esplicitamente menzionati nella legge insufficienti per un'abilitazione. In altre parole, chi non dispone dei cicli di formazione nominati concretamente nella legge non può essere abilitato (cfr. anche RAPHÄEL CAMP, Die Revisorengilden unter dem neuen Revisionsrecht in TREX 2007 pag. 86 segg., pag. 88;

decisione del Tribunale amministrativo federale del 10 giugno 2008, B-1940/2008, consid. 2.2 i.f.). In quest'ottica l'elenco dei cicli di formazioni di cui all'art. 4 cpv. 2 LSR è da considerare come esaustivo (cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale del 10 giugno 2008, B-1940/2008, consid. 2.6, 3.2).

4.
Il ricorrente è il titolare dal 25 marzo 1982 di un diploma universitario in scienze politiche, conseguito presso l'Università X._____ di Milano.

4.1 Giusta l'art. 4 cpv. 2 lett. d LSR adempiono i requisiti in materia di formazione ed esperienza professionale le persone che hanno conseguito un titolo di studio estero paragonabile a quelli di cui alla lettera a, b o c, che dispongono dell'esperienza professionale corrispondente e dimostrano di possedere le necessarie conoscenze del diritto svizzero, a condizione che lo preveda un trattato internazionale concluso con lo Stato di provenienza o che quest'ultimo accordi la reciprocità. Poiché sussiste una moltitudine di cicli di formazione stranieri, nella legge non possono essere elencati tutti i cicli di formazioni comparabili. Si rivela quindi adeguato basarsi sulla comparabilità di cicli di formazione ottenuti all'estero. L'esame se un ciclo di formazione estero è confrontabile con uno svizzero ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR rientra nel regolare potere d'apprezzamento dell'ASR, che per la sua decisione consulta altre autorità.

4.2 Sulla base della consultazione dell'UFTT e della relativa presa di posizione del 18 dicembre 2007 l'autorità inferiore ha paragonato il diploma universitario italiano in scienze politiche del ricorrente a un diploma universitario svizzero in scienze politiche. In considerazione dell'elenco esaustivo dei cicli formativi ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 lett. c LSR (cfr. consid. 3.5) risulta evidente che in esso non sono contemplati diplomi universitari in scienze politiche, indipendentemente dal fatto che essi siano stati rilasciati in Svizzera o all'estero.

Il ricorrente rileva in maniera generale che nel suo corso formativo egli ha predisposto corsi di economia e commercio nel ciclo di studi. In una procedura concernente la domanda di abilitazione quale perito revisore rispettivamente nella successiva procedura di ricorso è il richiedente rispettivamente il ricorrente che deve accollarsi l'onere

della prova in riferimento alla formazione e all'esperienza professionale acquisita. In casu è quindi il ricorrente che deve comprovare che il suo diploma in scienze politiche conseguito in Italia, a differenza di un diploma svizzero, è equivalente ad un diploma ripreso nell'elenco esaustivo dei cicli di formazione di cui all'art. 4 cpv. 2 lett. c LSR. Dalla documentazione e dagli argomenti del ricorrente non risultano indizi concreti che lascino concludere che il suo diploma universitario sia comparabile ad un ciclo di formazione indicato all'art. 4 cpv. 2 lett. c LSR. La conclusione dell'autorità inferiore secondo cui il diploma universitario del ricorrente in scienze politiche emesso in Italia può essere equiparato ad un diploma universitario svizzero nella medesima categoria appare dunque a giusto titolo sostenibile.

Di conseguenza la formazione del ricorrente non è sufficiente per accogliere la sua domanda di abilitazione quale perito revisore.

4.3 Nel suo scritto del 28 gennaio 1994 l'UFIAML aveva riconosciuto il diploma universitario in scienze politiche del ricorrente con un diploma di una scuola superiore per i quadri dell'economia e dell'amministrazione (SSQEA). Come rilevato a giusto titolo nella decisione impugnata, che anche in questo punto si basa sulla presa di posizione dell'UFFT (E-Mail del 18 dicembre 20007), rispetto alla vecchia ordinanza sui requisiti professionali dei revisori particolarmente qualificati (cfr. consid. 3.3), i diplomi SSQEA non figurano più nell'elenco esaustivo dei cicli di formazione secondo l'art. 4 cpv. 2 LSR, per cui, anche in questo caso, in principio non sono adempiuti i criteri richiesti per la formazione.

4.4 Nella presa di posizione su cui poggia la decisione impugnata (E-Mail del 18 dicembre 2007) l'UFFT indica che i titolari di diplomi SSQEA possono richiedere presso di esso il rilascio retroattivo di un titolo di scuola universitaria professionale, ma che questa regola non vale per i diplomi stranieri. Benché l'UFFT e con esso l'autorità inferiore abbiano omesso di indicare per quali motivi ai titolari di diplomi stranieri equivalenti ai diplomi SSQEA è preclusa la possibilità conferita ai cittadini svizzeri, va comunque sottolineato che nel caso in esame, in principio, è decisiva la conclusione che la formazione universitaria di cui dispone il ricorrente non è incentrata sui rami specifici dell'economia aziendale, scienze economiche o diritto.

4.5 Tuttavia, a titolo abbondanziale, se si considera che l'UFIAML aveva equiparato la formazione estera del ricorrente con un diploma SSQEA svizzero e che l'UFFT nella sua consultazione (E-Mail del 18 dicembre 2007) conclude che i titolari di un diploma SSQEA possono presentare la richiesta del rilascio retroattivo di un titolo di scuola universitaria, ne si deduce che la decisione se anche in casu è possibile inoltrare una simile richiesta spetta al livello di prima istanza unicamente all'UFFT e non all'ASR. Per questo motivo la questione appena sollevata non può essere oggetto del presente procedimento dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Sta al ricorrente di decidere se presentare all'UFFT la domanda di rilascio retroattivo di un titolo di scuola universitaria professionale e in caso di accoglimento della sua richiesta di rivolgersi nuovamente all'ASR. Unicamente nel quadro della procedura di richiesta di commutazione del titolo si dovrà eventualmente esaminare se e in che misura il ricorrente può appellarsi al principio dell'affidamento.

4.6 All'art. 4 cpv. 3 LSR è regolato che il Consiglio federale può ammettere altri cicli di formazione equivalenti e determinare la durata dell'esperienza professionale necessaria. Questa disposizione è stata collocata nella legge poiché nel corso dei dibattiti parlamentari si era avvertito il timore che l'elenco dei cicli di formazione giusta l'art. 4 cpv. 2 LSR già presto non fosse più attuale nel caso si abrogassero i cicli di formazione esistenti e se ne instaurassero dei nuovi. La competenza del Consiglio federale di cui all'art. 4 cpv. 2 LSR è stata creata per soddisfare gli sviluppi degli ambiti professionali corrispondenti anche in futuro (Bollettino Ufficiale del Consiglio degli Stati 2005 pag. 989, voto Inderkum, relatore della Commissione preparatoria).
Fino ad oggi il Consiglio federale non ha ampliato in un'ordinanza o in un simile decreto l'elenco dei cicli formativi in favore di diplomi universitari in scienze politiche rispettivamente in diplomi SSQEA.

4.7 Quale risultato intermedio si conclude che il ricorrente non può essere abilitato come perito revisore giusta l'art. 4 LSR, in quanto, secondo ai diplomi presentati fino ad oggi, egli non dispone di una formazione conforme all'art. 4 cpv. 2 LSR.

In relazione al riconoscimento di cicli di formazione l'autorità inferiore non dispone di un potere di apprezzamento ed è vincolata dalle disposizioni legali.

5.
A mente del ricorrente l'autorità inferiore ha interpretato in maniera troppo restrittiva la clausola di rigore, non tenendo conto delle sue competenze e della sua lunga esperienza pratica. A tale riguardo egli fa osservare di svolgere attività di revisione ininterrottamente dal 1984, dapprima quale dirigente-dipendente e poi quale titolare di una propria azienda sotto forma di persona giuridica.

La clausola dei casi di rigore è prevista all'art. 43 cpv. 6 LSR. Conformemente a questa disposizione, nei casi di rigore, l'autorità di sorveglianza può riconoscere anche un'esperienza professionale non conforme alle condizioni legali, se è provato che i servizi di revisione sono forniti in maniera ineccepibile sulla scorta di un'esperienza pratica pluriennale.

La clausola dei casi di rigore di cui all'art. 43 cpv. 6 LSR è particolarmente intesa a evitare che i praticanti che non hanno concluso una formazione ai sensi dell’art. 4 cpv. 2 LSR o che non hanno un’esperienza professionale qualificata siano abilitati a esercitare la funzione di perito revisore o revisore. L’applicazione di tale norma deve essere limitata alle persone che hanno un diploma e un’esperienza pratica pluriennale (ciò vale anche per i revisori da abilitare), altrimenti l’imposizione del nuovo diritto non sarebbe garantita (FF 2004 3664 seg.). Dal testo e dal messaggio di legge risulta che l'art. 43 cpv. 6 LSR si riferisce espressamente al riconoscimento di un'esperienza pratica professionale che non soddisfa le esigenze legali. Pertanto tale norma non riguarda in nessun modo le esigenze legali relative alla formazione. Dal messaggio di legge deriva in modo chiaro che il disposto in questione ha lo scopo di eliminare le difficoltà che potrebbero incontrare alcuni richiedenti nel fornire la prova di aver acquisito un'esperienza pratica professionale ai sensi dell'art. 4 cpv. 4 LSR. In effetti il messaggio indica segnatamente il caso di chi ha acquisito un'esperienza pratica presso una persona che nel frattempo è deceduta e i cui attestati di formazione non possono più essere presentati (FF 2004 3664).

Da quanto precede è evidente che l'art. 46 cpv. 6 LSR tende ad agevolare le condizioni per l'ottenimento dell'abilitazione unicamente in relazione all'esperienza pratica professionale e non alla formazione. In altre parole, chi non dispone di una formazione ai sensi dell'art. 4 LSR, come ne è il caso per il ricorrente, non può colmare

questa lacuna dimostrando un'esperienza pluriennale nel settore della contabilità e della revisione. Il Tribunale amministrativo federale ha del resto già avuto occasione di precisare che le persone che non dispongono di una formazione ai sensi dell'art. 4 cpv. 2 LSR non possono beneficiare della clausola di rigore giusta l'art. 43 cpv. 6 LSR (cfr. decisioni del TAF B-1940/2008 del 10 giugno 2008 consid. 2.3 e B-2807/2008 del 19 agosto 2008 consid. 4.2).

6.
Il ricorrente è dell'avviso che l'abilitazione dei periti revisori deve essere accettata alternativamente o sulla base della formazione o sulla base dell'esperienza pratica pluriennale. Con ciò egli postula secondo il senso una modifica della legge, in particolare dell'art. 4 LSR.

6.1 La censura concernente la violazione di diritti costituzionali quali l'uguaglianza giuridica è ammissibile nei procedimenti dinanzi al Tribunale amministrativo federale. In questo ambito e sulla base delle modifiche di legge proposte dal ricorrente deve tuttavia essere osservato l'obbligo di applicazione all'art. 190 Cost, secondo cui le leggi federali e il diritto internazionale sono determinanti per il Tribunale federale e per le altre autorità incaricate dell'applicazione del diritto (DTF 129 II 249 E. 5.4), anche se esse si trovano in contraddizione con la costituzione federale (DTF 131 II 562 consid. 3.2, 131 V 256 consid. 5.3, 129 II 249 consid. 5.4). L'art. 190 Cost statuisce un obbligo di applicare e non un divieto di esaminare le leggi (DTF 129 II 249 consid. 5.4).

6.2 Come già accennato, nella legge sui revisori (LSR) sono esplicitamente disciplinati l'elenco esaustivo dei cicli di formazione (art. 4 cpv. 2 LSR), l'esperienza pratica professionale a dipendenza del tipo di formazione conclusa (art. 4 cpv. 2 lett. b, c e art. 4 cpv. 4 LSR), la possibilità di completare l'elenco dei cicli di formazione unicamente tramite ordinanza del Consiglio federale (art. 4 cpv. 3 LSR) e l'applicazione della regola sui casi di rigore solo in riferimento all'esperienza pratica professionale (art. 43 cpv. 6 LSR). Questa regolamentazione esplicita a livello di legge federale è vincolante per i tribunali (art. 190 Cost; DTF 129 II 249 consid. 5.4). Il Tribunale amministrativo federale deve quindi applicare l'art. 4 cpv. 2 LSR. Di conseguenza possono essere abilitate come periti revisori solo quelle persone che hanno concluso un ciclo di formazione come previsto

all'art. 4 cpv. 2 LSR. Non rientra nella competenza dei tribunali di ampliare la lista esaustiva dei cicli formativi, riconoscendone altri equivalenti.

7.
Dalle allegazioni suesposte risulta che il ricorrente non adempie i requisiti in materia di formazione di cui all'art. 4 cpv. 2 LSR, poiché il diploma universitario in scienze politiche non è elencato nella lista esaustiva dei cicli di formazione di tale disposto. Per questo motivo egli non può essere abilitato ad esercitare l'attività di perito revisore né sulla scorta dell'art. 4 LSR, né sulla base della clausola dei casi di rigore dell'art. 43 cpv. 6 LSR.

8.
Il ricorrente postula in via subordinata di accogliere il ricorso e di conseguenza di abilitarlo ad esercitare la professione di revisore. A questo riguardo si constata che per essere abilitati a esercitare la funzione di revisore sono richiesti i medesimi requisiti in materia di formazione come lo è il caso per l'abilitazione dei periti revisori (l'art. 5 cpv. 1 lett. b LSR rimanda esplicitamente all'art. 4 cpv. 2 LSR) e che le condizioni di abilitazione dei periti revisori e dei revisori presentano unicamente differenze per quanto attiene ai requisiti in materia di esperienza professionale (art. 5 cpv. 1 lett. c, art. 5 cpv. 2 e art. 4 cpv. 2 e cpv. 4 LSR). Come già accertato, il ricorrente non dispone di un ciclo di formazione conformemente all'art. 4 cpv. 2 LSR, per cui egli non può essere abilitato ad esercitare né la professione di esperto revisore né quella di revisore.

9.
Per i motivi succitati il ricorso va respinto.

10.
Visto l'esito della procedura il ricorrente che soccombe deve sopportare le spese procedurali (art. 63 cpv. 1 PA). Esse sono fissate a 2000.- fr. e sono compensate con l'anticipo spese dello stesso importo. In qualità di parte soccombente al ricorrente non può essere assegnata alcuna indennità (art. 64 cpv. 1 PA, e contrario).

L'ASR in qualità di autorità federale non ha diritto ad un'indennità a titolo di ripetibili (art. 7 cpv. 3 del Regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale

del 21 febbraio 2008, TS-TAF, RS 173.320.2).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso è respinto.

2.
Le spese processuali, di fr. 2000.-, sono poste a carico del ricorrente. Esse sono computate con l'anticipo spese di fr. 2000.-, entro un termine di 30 giorni dalla crescita in giudicato della presente decisione.

3.
Comunicazione a:

- ricorrente (Atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. N. domanda 104'403; Atto giudiziario)
- al Dipartimento federale di giustizia e polizia (Atto giudiziario)

Il presidente del collegio:	Il cancelliere:
Francesco Brentani	Corrado Bergomi

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]. Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale,

contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: 26 settembre 2008