

Consiglio di Stato – Sezione quarta - decisione 5 aprile-5 ottobre 2005, n. 5353

Presidente Venturini – Relatore Saltelli

Ricorrente Galeno

Fatto

Con delibera in data 7 novembre 2003 il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lametta Terme respingeva la istanza della dott. Serenella Galena per ottenere il rilascio del certificato di compiuta pratica forense, non risultando espletata la predetta pratica forense per il periodo previsto dal Dpr 101/90: in particolare, posto che l'interessata era stata iscritta nel registro dei Praticati Avvocati dall'8 marzo 2002 e che la stessa aveva prodotto autocertificazione circa il conseguimento in data 29 ottobre 2003 del diploma di specializzazione per le professioni legali presso l'Università Magna Grascia, alla data del 7 novembre 2003 non era decorso il prescritto periodo di pratica biennale, né era stato compiuto un anno intero di pratica forense dopo il conseguimento del diploma di specializzazione.

Il Tar per la Calabria, sede di Catanzaro, Sezione prima, con la sentenza 3605/03, resa in forma semplificata, ai sensi dell'articolo 21, comma 9, della legge 1034/71, come novellato dalla legge 205/00, respingeva il ricorso proposto dalla dott. Galeno Serenella avverso il citato provvedimento di diniego, ritenendo infondate le due censure proposte («violazione di legge e falsa applicazione combinato disposto articolo 17 comma 114 legge 127/97 e articolo 1 Dm 475/01» e «Difetto di motivazione – eccesso di potere per difetto ed erroneità dei presupposti – disparità di trattamento tra situazioni eguali – ingiustizia manifesta – sviamento»), atteso che per l'ammissione agli esami di abilitazione alla professione forense occorre avere maturato due anni effettivi di compiuta pratica, uno dei quali poteva essere sostituito dal diploma rilasciato dalla Scuola di specializzazione per le professioni legali, sempreché il periodo complessivo di pratica non risultasse inferiore al biennio solare, circostanza questa che non si rinveniva nel caso di specie.

Avverso tale statuizione ha proposto appello l'interessata, sostenendo che l'assunto alla cui stregua è stato ritenuto legittimo il provvedimento impugnato in primo grado e cioè che «il requisito del biennio (di effettiva pratica forense) è indispensabile (ai fini dell'ammissione all'esame di abilitazione per l'esercizio della professione legale) perché previsto quale requisito essenziale in tutte le norme» non trova alcun fondamento positivo, né nell'articolo 17, comma 1, n. 5, del Rd 1578/33, convertito nella legge 36/1934; né nell'articolo 10 della legge 34/1933; né nell'articolo 17, comma 114, della legge 127/97; né nell'articolo 1 del Dm 475/01, né – infine – nel parere in data 24 ottobre 2003 del Consiglio Nazionale Forense che, per contro, ha ritenuto compatibile la frequenza delle Scuole di Specializzazione con lo svolgimento della pratica forense tradizionale.

Pertanto, secondo l'appellante, i primi giudici hanno erroneamente respinto il ricorso di prime cure, atteso che l'impugnato provvedimento di rilascio della certificazione di compiuta pratica forense, ai fini dell'ammissione all'esame di abilitazione per l'esercizio della professione forense, era assolutamente illegittimo.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lametia Terme, cui il gravame è stato ritualmente e tempestivamente notificato, non si è costituito in giudizio.

Con ordinanza 5744/04 questa Sezione ha accolto l'istanza cautelare, sospendendo l'efficacia dell'impugnata sentenza.

Diritto

I. È controversa la legittimità della delibera in data 7 novembre 2003 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lametia Terme che ha respinto la richiesta in pari data della dott. Serenella Galena di rilascio del certificato di compiuta pratica forense per poter sostenere l'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense non risultando completato il periodo (biennale) previsto dal Dpr 101/90: infatti, l'interessata era stata iscritta nel registro dei Praticanti Avvocati dall'8 marzo 2002 e non era sufficiente, ai fini della sussistenza del requisito previsto dalla normativa vigente, il conseguimento avvenuto in data 29 ottobre 2003 del diploma di specializzazione per le professioni legali presso l'Università Magna Grecia, non risultando compiuto un anno intero di pratica forense dopo il conseguimento del predetto diploma di specializzazione.

L'interessata ha lamentato l'erroneità della sentenza del Tar per la Calabria, sede di Catanzaro, 306/03, che ha riconosciuto la legittimità della predetta deliberazione, sostenendo che nessuna norma avrebbe stabilito come requisito essenziale per l'ammissione all'esame di abilitazione per l'esercizio della professione forense lo svolgimento effettivo di un biennio di pratica: ciò in relazione alla circostanza che il diploma di specializzazione per le professioni legali è valutabile come anno di svolgimento della pratica forense.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lametia Terme, cui l'appello risulta ritualmente e tempestivamente notificato, non si è costituito in giudizio.

II. Ad avviso della Sezione la soluzione della controversia consiste nello stabilire l'esatto significato da attribuire all'espressione "titolo valutabile", usata dal legislatore al comma 114 dell'articolo 17 della legge 127/97, nei riguardi del diploma di specializzazione rilasciato dalle Scuole universitarie di specializzazione per le professioni legali (ribadita nel Dm 475/01, secondo cui il predetto diploma è valutato ai fini del compimento del periodo di pratica per un anno) ed in particolare se il suo conseguimento sostituisca completamente (ed entro quali limiti) uno dei due anni di pratica richiesti dall'articolo 17, n. 5 del Rd 1578/33: occorre, in altri termini stabilire, come sia possibile conciliare, per un verso, la legge 406/85, che all'articolo 2 ha espressamente stabilito che la pratica necessaria ai fini dell'ammissione all'esame di abilitazione all'esercizio della professione legale non può essere inferiore a due anni, con la previsione di equivalenza ad un anno di pratica del predetto diploma di specializzazione.

II.1. A tal fine la Sezione ritiene indispensabile procedere preliminarmente ad una ricognizione delle fonti regolanti la materia.

II.1.1. Il Rdl 1578/33, convertito in legge 36/1934, recante "Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore", prevede:

a) all'articolo 8, comma 1, che i laureati in giurisprudenza, che svolgono la pratica prevista dall'articolo 17, sono iscritti, a domanda e previa certificazione del procuratore (avvocato) di cui frequentano lo studio, in un registro speciale tenuto dal consiglio dell'ordine degli avvocati presso il tribunale nella cui circoscrizione hanno la residenza, e sono sottoposti al potere disciplinare del consiglio stesso;

b) all'articolo 14, lettera c) che i Consigli dell'Ordine degli avvocati vigilano sull'esercizio della pratica forense;

c) all'articolo 17 che per ottenere l'iscrizione nell'albo dei procuratori (avvocati) è necessario, tra l'altro, «aver compiuto lodevolmente e proficuamente un periodo di pratica, frequentando lo studio di un procuratore ed assistendo alle udienze civili e penali della Corte d'appello almeno per due anni consecutivi, posteriormente alla laurea, nei modi che saranno stabiliti con le norme da emanarsi a termini dell'articolo 101, ovvero avere esercitato, per lo stesso periodo di tempo, il patrocinio davanti alle Preture ai sensi dell'articolo 8» (n. 5) e «essere riuscito vincitore, entro il numero dei posti messi a concorso, nell'esame preveduto nell'articolo 20» (n. 6);

d) all'articolo 19, comma 4 (sostituito dall'articolo 1 della legge 142/89), che agli esami (per l'abilitazione all'esercizio della professione di procuratore [avvocato]) possono partecipare i praticanti che abbiano compiuto la prescritta pratica entro il giorno 10 del mese di novembre.

II.1.2. La legge 406/85 ("Modifiche alla disciplina del patrocinio davanti alle preture e degli esami per la professione di [procuratore legale]), all'articolo 2, comma 1, prevede espressamente che il periodo di pratica previsto dall'articolo 17, n. 5), del Rd 1578/33, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 36/1934, e successive modificazioni, per l'ammissione all'esame di procuratore legale [avvocato], non può avere durata inferiore a due anni».

II.1.3. Con Dpr 101/90, è stato emanato il Regolamento relativo alla pratica forense per l'ammissione all'esame di procuratore legale (avvocato).

Per quanto qui interessa il comma 3 dell'articolo 1 stabilisce che la frequenza dello studio può essere sostituita, per un periodo non superiore ad un anno, dalla frequenza di uno dei corsi post – universitari previsti dall'articolo 18 del regio decreto legge 1578/33; il successivo comma 4 prevede che costituisce integrazione della pratica forense, contestuale al suo svolgimento secondo le modalità del presente articolo,

la frequenza di scuole di formazione professionale istituite a norma dell'articolo 3 (dai consigli dell'ordine: queste ai sensi del comma 2, del predetto articolo 3, organizzano corsi nell'ambito del un biennio e devono avere un indirizzo teorico – pratico, comprendente anche lo studio della deontologia e della normativa sulla previdenza forense).

II.1.4. Il comma 114 dell'articolo 17 della legge 127/97 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) ha poi disposto che anche in deroga alle vigenti disposizioni relative all'accesso alle professioni di avvocato e notaio, il diploma di specializzazione di cui al comma 113 costituisce, nei termini definiti con successivo decreto del ministro della giustizia, di concerto con il ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, titolo valutabile ai fini del compimento del relativo periodo di pratica.

II.1.5. Il D.Lgs 398/97 (Modifica alla disciplina del concorso per uditore giudiziario e norme sulle scuole di specializzazione per le professioni legali, a norma dell'articolo 17, commi 113 e 114, della legge 127/97), all'articolo 16, rubricato "Scuola di specializzazione per le professioni legali" stabilisce, al comma 1, che «le scuole di specializzazione per le professioni legali sono disciplinate, salvo quanto previsto dal presente articolo, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 341/90» e al comma 2 che esse provvedono alla formazione comune dei laureati in giurisprudenza attraverso l'approfondimento teorico, integrato da esperienze pratiche, finalizzato all'assunzione dell'impiego di magistrato ordinario o all'esercizio delle professioni di avvocato o notaio.

L'articolo 4 della legge 341/90 (Riforma degli ordinamenti didattici universitari), all'articolo 4 stabilisce, al primo comma, che «il diploma di specializzazione si consegue, successivamente alla laurea, al termine di un corso di studi di durata non inferiore a due anni finalizzato alla formazione di specialisti in settori professionali determinati...».

II.1.6. Con decreto del ministero della Giustizia 475/01, è stato emanato il regolamento concernente la valutazione del diploma conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali ai fini della pratica forense e notarile, ai sensi dell'articolo 17, comma 114, della legge 127/97. Detto regolamento è formato da un solo articolo che così dispone: «Il diploma di specializzazione, conseguito presso le scuole di specializzazione per le professioni legali di cui all'articolo 16 del D.Lgs 398/97, e successive modificazioni, è valutato ai fini del compimento del periodo di pratica per l'accesso alle professioni di avvocato e notaio per il periodo di un anno.

II.2. Ciò posto, la Sezione osserva quanto segue».

II.2.1. Deve innanzitutto evidenziarsi che la previsione contenuta nel comma 114 dell'articolo 17 della legge 127/97, secondo cui il diploma di specializzazione è titolo valutabile ai fini del periodo di pratica per l'ammissione all'esame di abilitazione all'esercizio della professione legale, è espressamente concepita come una deroga alle disposizioni vigenti disposizioni relative all'accesso alle professioni di avvocato.

Non essendo state, peraltro, altrettanto espressamente stabilite quali siano le norme vigenti derogate (o quanto meno derogabili), tenendo conto della circostanza che la ratio delle disposizioni contenute nella legge 127/97, è quella di un riordino (e ammodernamento) della pubblica amministrazione (tant'è che essa è significativamente intitolata «Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei

procedimenti di decisione e di controllo»), deve ragionevolmente ritenersi che la predetta deroga non concerne i

“principi fondamentali” circa l'accesso alla professione di avvocato (principi che possono sintetizzarsi nella necessità che i “futuri” avvocati abbiano la necessaria, idonea ed adeguata preparazione teorica e pratica, nonché

consapevolezza della loro funzione, dei loro diritti e dei loro doveri [deontologia

professionale] e si comportino in modo decoroso e non riguardi quindi direttamente la pratica e la sua durata), bensì le modalità attraverso cui essa si articola (in modo da assicurare in ogni caso il rispetto e la salvaguardia dei predetti “principi fondamentali”).

In effetti, al precedente sistema, basato esclusivamente sulla attività di tirocinio teorico – pratico presso uno studio legale e di presenza alle udienze civili e penali (cui poteva sostituirsi, secondo la previsione dell'articolo 18 del predetto Rdl 1578/33, per un periodo superiore ad un anno la frequenza posteriormente alla laurea e con profitto di un seminario o altro istituto costituito presso un'università della Repubblica, nei quali siano effettuati all'uopo speciali corsi), il legislatore ha sostituito più composito che, oltre a quello tradizionale (esclusa la previsione dell'articolo 18, venuta meno a decorrere dall'entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'articolo 117, comma 14, della legge 127/97 e cioè con il Dm 475/01), prevede la possibilità di sostituire un anno della pratica con il conseguimento del diploma di specializzazione delle Scuole di specializzazione delle scuole forensi rilasciate dalle Università degli Studi: secondo il giudizio, non irragionevole, né irrazionale, del legislatore tale titolo è idoneo ad assicurare quella complessa e articolata formazione teorico – professionale che i futuri avvocati devono possedere.

II.2.2. Tale nuovo sistema, così come ricostruito, non viola la previsione normativa di un biennio di pratica forense, precedentemente ritenuto adeguato e sufficiente per la ammissione all'esame di abilitazione, detto biennio dovendo considerarsi non già un "principio" indispensabile per l'ammissione all'esame di abilitazione all'esercizio della professione legale, bensì solo uno dei modi (non il solo, in assoluto) attraverso cui i futuri avvocati possono forgiare la propria preparazione professionale e culturale.

Invero, l'articolo 16 del D.Lgs 398/97, disciplinando espressamente le Scuole di specializzazione per le professioni legali, dopo aver stabilito, al primo comma che esse sono disciplinate ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 341/90, ne stabilisce espressamente la durata ai commi *2bis* (due anni per coloro che conseguono la laurea in giurisprudenza secondo il precedente ordinamento, quadriennale) e *2ter* (un anno per coloro che conseguono la nuova laurea specialistica, quinquennale), prevedendo altresì al settimo comma che «il rilascio del diploma di specializzazione è subordinato alla certificazione della regolare frequenza dei corsi, al superamento delle verifiche intermedie, al superamento delle prove finali di esame».

Questo tipo di diploma, anche in considerazione delle ricordate modalità di conseguimento (che, come accennato, non contemplano soltanto un'attività meramente teorica, ma anche pratica, attraverso opportune verifiche, ed un esame finale), secondo l'opinione del legislatore costituisce titolo valutabile ai fini dell'ammissione dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato e sostituisce, limitatamente ad un anno, il periodo di pratica: non può dubitarsi che il suo conseguimento "limiti" legittimamente ad un solo anno la pratica cui fa riferimento l'articolo 17, n. 5), del Rdl 1738/33.

III. Alla stregua delle osservazioni fin qui svolte l'appello proposto dalla dott. Serenella Galeno deve trovare accoglimento.

Invero, del tutto ingiustificatamente il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lametia Terme con la impugnata delibera del 7 novembre 2003 ha respinto l'istanza della predetta dott. Serenella Galeno relativa al rilascio del certificato di compiuta pratica forense per non risultare compiuto il biennio di pratica forense.

Infatti, non è stato mai contestato dal predetto Consiglio che l'interessata avesse effettivamente conseguito il diploma di specializzazione per le professioni forensi, circostanza che limitava ad un solo anno di pratica il periodo necessario per l'ammissione all'esame di abilitazione per l'esercizio della professione forense, anno di pratica di cui non poteva disconoscersi il possesso in capo all'appellante, risultando essa effettivamente iscritta all'Albo dei Praticati fin dall'8 marzo 2002; né risulta altrimenti contestato che il diploma di specializzazione per le professioni forensi conseguito dall'appellante (e posta a base della sua domanda di rilascio del certificato di compiuta pratica forense) non corrisponda in concreto ai requisiti previsti dal legislatore per rendere il titolo stesso valutabile ai fini della pratica forense come un anno di pratica stessa.

D'altra parte, non può non evidenziarsi che, in astratto, la valutabilità del predetto diploma di specializzazione ai fini del biennio della pratica forense (nei limiti di un anno) pone effettivamente il problema della eventuale possibile contestualità della frequenza della scuola di specializzazione e del compimento della pratica presso uno studio legale: ma si tratta di questione che non viene in esame ai fini della controversia in esame, non risultando dalla motivazione con cui il Consiglio dell'Ordine di Lametia Terme ha respinto la richiesta della dott. Serenella Galeno di rilascio del certificato di compiuta pratica forense.

IV. In conclusione l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, deve essere accolto il ricorso proposto in prime cure dalla dott. Serenella Galeno, con annullamento della impugnata delibera in data 7 novembre 2003 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lametia Terme.

Stante la novità della questione, può disporsi la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

PQM

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello proposto dalla dott. Galeno Serenella avverso la sentenza del Tar per la Calabria, sede di Catanzaro, Sezione prima, 3605/03, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso proposto in primo grado ed annulla la delibera in data 7 novembre 2003 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lametia Terme che ha respinto l'istanza della dott. Galeno Serenella tendente ad ottenere il rilascio del certificato di compiuta pratica forense.

Dichiara compensate le spese del doppio grado di giudizio.

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