

N. 09413/2015 REG.PROV.COLL.

N. 13302/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 13302/2014 R.G. proposto da Evangelista Dario, rappresentato e difeso dall' avv. Federico Frasca, presso il cui studio in Roma, via Prestianni n. 37, è elettivamente domiciliato;

contro

il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato di Roma;

per l'annullamento

- del provvedimento della Corte d'Appello di Roma, con cui è stato reso pubblico, in data 20 giugno 2014, l'elenco degli ammessi all'orale dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di Avvocato, nella parte in cui il ricorrente è rimasto escluso;
- del provvedimento di non idoneità e di consequenziale non ammissione del ricorrente alla prova orale dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di Avvocato – sessione 2013 – emanato dalla medesima Corte d'Appello;
- del verbale n. 5 della Corte d'Appello di Napoli – Commissione XIV – relativo alla seduta del 13 marzo 2014, nella parte valutativa relativa alla busta contraddistinta con il n. 2457 (assegnata al ricorrente);
- della valutazione operata con riferimento ad ognuno dei tre elaborati;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dello Giustizia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le ordinanze n. 6228 del 3 dicembre 2014 e n. 539 del 04 febbraio 2015 rispettivamente di questa Sezione e della IV[^] sez. del Consiglio di Stato;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta alla pubblica udienza del 23 aprile 2015 la relazione del Consigliere Pietro Morabito ed uditi gli avvocati di cui al verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente impugna il giudizio finale di non ammissione alle prove orali dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di Avvocato – sessione 2013, formulato dalla Commissione istituita presso la Corte di Appello di Napoli e pubblicato per affissione presso la Corte d'Appello di Roma in data 20 giugno 2014, unitamente agli atti preparatori e presupposti indicati in epigrafe.

Essa propone tre motivi di ricorso, articolati a loro volta in molteplici profili di violazione di legge ed eccesso di potere.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione, resistendo al ricorso.

2. Con ordinanza n. 6228/2014 questo Tribunale ha accolto la domanda cautelare, disponendo il riesame degli elaborati scritti ad opera della Commissione in diversa composizione. Detta pronuncia è stata riformata dal Giudice di appello con propria Ordinanza n. 539/2015, respingendo la domanda cautelare proposta in primo grado.

3. Il ricorso è stato infine chiamato per la discussione all'udienza pubblica del 23 aprile 2015 e quindi trattenuto in decisione.

4. Nel ricorso trovano collocazione, alternandosi:

- censure (ci si riferisce alla doglianza tratta sui tempi di correzione degli elaborati nonché a quella, declinata nel terzo mezzo di gravame, con cui si assume che il ricorrente avrebbe dato prova di essere in possesso di una preparazione giuridica essenziale e solida traendone l'apodittico e convincimento che il giudizio della Commissione sarebbe, di conseguenza, inficiato da illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà ecc.) da ritenersi, in forza di pacifici e radicati insegnamenti del G.a., prive di giuridico pregio;

- censure che invece sono state da questo Tribunale apprezzate in sede cautelare e che, anche alla luce della antitetica pronuncia di appello sopra ricordata, meritano,

nella presente sede di merito, un doveroso approfondimento.

Lo scrutinio va dunque incentrato avendo riguardo a quei profili con cui si censura la violazione, anche sotto il profilo dell'autovincolo assunto dalla Commissione esaminatrice, dei criteri di valutazione delle prove scritte stabiliti dalla Commissione centrale c/o il Ministero della Giustizia in data 2.12.2013 nonché (si censura) la violazione e falsa applicazione dei principi generali (quali evincibili da un'interpretazione costituzionalmente orientata) in materia di valutazione delle prove.

Detti profili vanno esaminati congiuntamente trattandosi di censure tra loro complementari, in quanto attinenti alla complessiva legittimità del modus procedendi adottato in relazione alla questione della motivazione del giudizio e del relativo iter preparatorio e istruttorio.

5. In punto di fatto è sufficiente evidenziare i seguenti punti rilevanti nell'odierna controversia.

Nel verbale di valutazione delle prove scritte (n. 5 del 13 marzo 2014), la Commissione esaminatrice istituita presso la Corte di Appello di Napoli ha anzitutto testualmente recepito i seguenti criteri generali definiti dalla Commissione centrale:

- a) correttezza della forma grammaticale, sintattica ed ortografica e padronanza del lessico italiano e giuridico;
- b) chiarezza, pertinenza e completezza espositiva, capacità di sintesi, logicità e rigore metodologico delle argomentazioni ed intuizione giuridica;
- c) dimostrazione della conoscenza dei fondamenti teorici degli istituti giuridici trattati, nonché degli orientamenti della giurisprudenza;
- d) dimostrazione di concreta capacità di risolvere problemi giuridici anche attraverso riferimenti alla dottrina e l'utilizzo di giurisprudenza; il richiamo a massime giurisprudenziali riportate nei codici annotati è consentito; tuttavia, i relativi riferimenti testuali vanno adeguatamente virgolettati o comunque deve esserne indicata la fonte giurisprudenziale;
- e) dimostrazione della capacità di cogliere eventuali profili di interdisciplinarietà, anche con specifici riferimenti al diritto costituzionale e comunitario per la soluzione di casi che vengano prospettati in una dimensione europea, ovvero presentino connessioni con altre materie giuridiche;
- f) coerenza dell'elaborato con la traccia assegnata ed esauriente indagine dell'impianto normativo relativo agli istituti giuridici di riferimento;
- g) capacità di argomentare adeguatamente le conclusioni tratte, anche se difformi dal prevalente indirizzo giurisprudenziale e/o dottrinario;
- h) dimostrazione della padronanza delle scelte difensive e delle tecniche di

persuasione per ciò che concerne, specificamente, l'atto giudiziario".

In secondo luogo, la Commissione esaminatrice ha proceduto alla "revisione di ciascun elaborato" provvedendo "nei modi di legge alla valutazione dei medesimi ed all'assegnazione dei voti, espressione dell'applicazione dei suindicati criteri, voti che vengono riportati sugli elaborati stessi, e datati e sottoscritti dal Presidente e dal segretario".

Nella specie, il ricorrente ha conseguito un punteggio complessivo di 82 (parere motivato di diritto civile: 25; parere motivato di diritto penale: 30; atto giudiziario: 27), come tale inferiore al punteggio minimo necessario ai fini dell'ammissione agli orali (pari a 90 punti).

La valutazione è stata espressa in forma puramente numerica; gli elaborati non recano traccia di indicazioni o sottolineature o correzioni operate dagli esaminatori.

6. A tal riguardo parte ricorrente:

- in primo luogo sottolinea la carenza di motivazione in relazione ai giudizi negativi. Nella specie, deduce, non è dato rinvenire alcuna esternazione, né attraverso segni grafici né attraverso espressioni verbali, dalla quale si possano dedurre le specifiche ragioni giustificative della valutazione delle due prove ritenute insufficienti; a tanto accedendo l'impossibilità di apprezzare la correttezza e l'adeguatezza dell'istruttoria e dell'iter logico seguito dalla Commissione esaminatrice, con conseguente violazione degli artt. 3 della L. n. 241/1990, dell'art. 97 della Costituzione ;

- in secondo luogo, lamenta l'insufficienza, ai menzionati fini, del mero voto numerico. Detta insufficienza sarebbe apprezzabile anzitutto in termini intrinseci, al punto che il Legislatore stesso si è fatto carico del problema predisponendo un diverso metodo di correzione degli elaborati con l'art. 46, comma 5, della L. 31 dicembre 2012, n. 247, che impone alla commissione di annotare le osservazioni positive o negative nei vari punti di ciascun elaborato: disposizione questa che – come meglio colto nell'ord. del Tar Calabria n.404/2014 (evocata in gravame) – a prescindere dalla sua attuale applicabilità – rivestirebbe tuttavia fin d'ora carattere interpretativo.

Relativamente al caso di specie, poi, l'insufficienza del metodo di correzione basato sull'uso del solo voto numerico risulterebbe ancora più evidente, ove si ponga mente al carattere generico dei criteri elaborati dalla Commissione centrale in data 2 dicembre 2013 e pedissequamente recepiti dalla Commissione esaminatrice senza alcuna integrazione e/o specificazione, come risulta dal relativo verbale; con la connessa impossibilità – in assenza di ulteriori esternazioni – di un serio riscontro dell'effettiva corretta applicazione dei medesimi criteri.

La difesa dell'Amministrazione richiama la giurisprudenza costituzionale, e in particolare la sentenza Corte cost., 8 giugno 2011, n. 175, che attiene propriamente alla normativa che disciplina gli esami di abilitazione all'esercizio della professione

forense: essa ha ritenuto, da un lato, che la graduazione del punteggio numerico consenta alla Commissione esaminatrice di esprimere un giudizio sull'elaborato; dall'altro, che una esposizione più dettagliata non sarebbe esigibile alla luce del principio del buon andamento.

7. Orbene, è nota al Collegio la pronuncia sopra citata del Giudice delle Leggi, che attiene propriamente alla normativa che disciplina gli esami di abilitazione all'esercizio della professione forense: essa ha ritenuto, da un lato, che la graduazione del punteggio numerico consenta alla Commissione esaminatrice di esprimere un giudizio sull'elaborato; dall'altro, che una esposizione più dettagliata non sarebbe esigibile alla luce del principio del buon andamento.

Si deve premettere che detta sentenza si fonda su una lettura restrittiva e testuale della normativa di settore, e in particolare di quattro disposizioni:

- l'art. 17-bis, comma 2, del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, e successive modificazioni, nel testo vigente, il quale stabilisce che «Per ciascuna prova scritta ogni componente delle commissioni d'esame dispone di 10 punti di merito; alla prova orale sono ammessi i candidati che abbiano conseguito, nelle tre prove scritte, un punteggio complessivo di almeno 90 punti e con un punteggio non inferiore a 30 punti per almeno due prove»;

- l'art. 23, quinto comma, del medesimo testo normativo, il quale dispone che «La commissione assegna il punteggio a ciascuno dei tre lavori raggruppati ai sensi dell'art. 22, comma 4, dopo la lettura di tutti e tre, con le norme stabilite nell'articolo 17-bis»;

- l'art. 24, primo comma, del r.d. n. 37 del 1934, il quale statuisce che «Il voto deliberato deve essere annotato immediatamente dal segretario, in tutte lettere, in calce al lavoro. L'annotazione è sottoscritta dal presidente e dal segretario»;

- l'art. 22, comma 9, del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, nel testo vigente, che prevede la fissazione dei criteri per la valutazione degli elaborati scritti e delle prove orali da parte della Commissione centrale istituita presso il Ministero della Giustizia.

La Corte ritiene che “il criterio prescelto dal legislatore per la valutazione delle prove scritte nell'esame de quo è quello del punteggio numerico, costituente la modalità di formulazione del giudizio tecnico-discrezionale finale espresso su ciascuna prova, con indicazione del punteggio complessivo utile per l'ammissione all'esame orale”.

Ora, è noto che le interpretazioni adottate dalla Corte costituzionale nelle sentenze di rigetto non precludono – al giudice a quo come agli altri giudici – la possibilità di seguire altre interpretazioni ritenute compatibili con la Costituzione, posto che ogni giudice è titolare del potere-dovere di interpretare le leggi in piena autonomia ai sensi dell'art. 101, secondo comma, della Costituzione. (cfr. Cassazione civile, sez. un., 16 dicembre 2013, n. 27986).

Ciò è tanto più vero nella materia in questione, in quanto l'ordinamento di settore si è evoluto prevedendo espressamente – con la richiamata novella del 2012, che disegna una nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense – l'introduzione del meccanismo basato sulle annotazioni dirette sull'elaborato da esaminare (art. 46, comma 5). E se è vero che la norma transitoria di cui al successivo articolo 49 ne ha differito l'applicazione, è pur vero che ciò non preclude una diversa ermeneutica del complessivo quadro normativo previgente.

In altri termini, non è preclusa a questo giudice una lettura della normativa settoriale la quale integri le disposizioni specifiche leggendole alla luce del fondamentale parametro di cui all'art. 3 L. n. 241/1990 e dei parametri costituzionali e comunitari connessi. Un esempio concreto di questa tecnica ermeneutica si rinviene in una pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (A.p., 30 luglio 2014, n. 16), che ha risolto una questione relativa all'applicazione dell'art. 38 del Codice dei contratti negando la diretta e immediata applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie controversa, ma nel contempo valorizzando le nuove previsioni legislative quali indici ermeneutici, ai fini della ricostruzione della volontà del legislatore in quanto volta a determinati fini.

Nel nostro caso, è evidente che il legislatore abbia inteso perseguire – nel contesto di una più ampia riforma del settore – anche l'obiettivo dell'incremento del grado di trasparenza dei giudizi di accesso alla professione. E' quindi possibile coerentemente ritenere che, se da un lato la norma transitoria esclude l'obbligatoria applicazione dello specifico nuovo meccanismo individuato dal legislatore, tuttavia essa non preclude il riconoscimento – fatto inequivocabilmente proprio dal legislatore medesimo – dell'esigenza di una motivazione più trasparente, da salvaguardare secondo modalità rimesse all'Amministrazione nei singoli casi e valutabili *ex post* nella sede giurisdizionale, alla stregua di quanto enunciato in precedenza.

Né sarebbe corretto ritenere che in questo modo si verifichi una sostanziale disapplicazione della norma transitoria: essa non può essere considerata avulsa dall'ordinamento giuridico complessivo e, nel far salva l'applicazione del regime previgente, non circoscrive l'autonomia dell'interprete quanto alla ricostruzione del medesimo.

Questa soluzione interpretativa è anche pienamente coerente con l'intento riformatore della recente legislazione, che si manifesta anche con l'evoluzione normativa, di grande rilievo pratico e di principio, che si riscontra in materia di procedure concorsuali per l'accesso alla professione notarile: è noto, al riguardo, che l'art. 11, comma 5 del D. Lgs. 24 aprile 2006, n. 166, nel testo vigente, prevede che il giudizio di non idoneità sia “sinteticamente motivato con formulazioni standard, predisposte dalla commissione quando definisce i criteri che regolano la valutazione degli elaborati”.

Siffatto ordine di idee consente anche una più piena attuazione dei principi ricavabili dagli artt. 97, 24 e 113 Cost.; con la precisazione – quanto al buon andamento – che il

legislatore e/o l'Amministrazione ben possono individuare dei criteri tali da conciliare l'esigenza di trasparenza con quella di efficienza, secondo una gamma di soluzioni variamente articolabili.

Quanto alla coerenza con l'ordinamento comunitario (e cioè alla necessità di pervenire a un'interpretazione che sia anche "comunitariamente" conforme), è appena il caso di rilevare:

- da un lato, che la materia dell'esame di abilitazione forense attiene comunque all'ambito comunitario della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, con le connesse esigenze concorrenziali (CGE, ord. 17.2.2005, C- 250/03);
- dall'altro, che il principio della motivazione è richiamato sia nell'art. 296, comma 2 TFUE, sia nell'art. 41 della Carta fondamentale dei Diritti dell'Unione Europea (da leggere in relazione all'art. 51 che ne estende l'applicazione agli Stati Membri), e come tale ha ricevuto importanti riscontri nella giurisprudenza della Corte di Giustizia (particolarmente chiaro, in ordine ai principi sopra menzionati, il dettato di CGE, 22 marzo 2001, C – 17/99, per cui la motivazione deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo).

8. Alla luce di siffatte premesse, il Collegio ritiene che la questione della motivazione del giudizio negativo nelle prove d'esame o concorsuali non possa essere risolta astrattamente, o sulla base di un mero richiamo dei (non univoci) orientamenti giurisprudenziali, bensì (senza indebite generalizzazioni) solamente avendo riguardo alle caratteristiche di ogni singolo procedimento di esame, da valutarsi alla luce di una corretta ricostruzione del nesso tra normative di settore e principi generali dell'ordinamento nazionale e comunitario.

9. Con riferimento al caso in esame, non può non essere considerata rilevante la novella legislativa del settore, che ha imposto specifiche prescrizioni proprio al fine di garantire l'effettività dell'obbligo di motivazione.

In concreto, negli atti non si riscontra alcuna esternazione grafica o testuale della Commissione esaminatrice, la quale possa fungere da tramite logico-argomentativo tra i criteri generali e l'espressione finale numerica del singolo giudizio.

Il giudizio di insufficienza della prova potrebbe quindi essere determinato, in ipotesi:

- a) dalla violazione di un criterio già di per sé sufficientemente individuato, come ad esempio il criterio relativo alla correttezza grammaticale e sintattica, il cui contenuto è determinabile per relationem mediante il rinvio ai canoni comunemente accolti in materia;
- b) dalla violazione di un criterio contenutistico "preliminare" formulato in termini generali, come – ad esempio – quello della "dimostrazione della conoscenza dei

fondamenti teorici degli istituti giuridici trattati, nonché degli orientamenti della giurisprudenza”.

Orbene, è evidente in primo luogo che il metodo seguito nella specie non consente al candidato neppure di sapere se si verta nell’ipotesi a) ovvero nell’ipotesi b).

Inoltre, con riferimento all’ipotesi b), è parimenti evidente che il criterio formulato anteriormente allo svolgimento delle prove non può ovviamente riferirsi agli argomenti specifici che sono oggetto delle tracce assegnate. Solamente in base alla traccia è infatti possibile stabilire quali siano i fondamenti teorici degli istituti rilevanti nel caso di specie e i relativi orientamenti giurisprudenziali, graduandone per così dire l’esigibilità concreta in relazione alle caratteristiche della prova: il che consentirebbe – poniamo – di ritenere sufficienti gli elaborati i quali – ceteris paribus – diano conto almeno della tesi A e della tesi B, anche se non della tesi C (la cui menzione potrebbe essere considerata, invece, ai fini dell’attribuzione di un voto più alto).

10. Ad avviso del Collegio, in assenza della predeterminazione normativa di un metodo (come quello introdotto de futuro dalla menzionata novella del 2012) è possibile immaginare vari sistemi di motivazione del giudizio, incentrati su un’ulteriore specificazione contenutistica dei criteri di correzione a seguito dello svolgimento delle prove, ovvero sul ricorso a espressioni grafiche o verbali.

Non è invece ammissibile che – come è accaduto nella specie – questo ambito sia sottratto a qualsiasi forma di esternazione e quindi di conoscibilità da parte del destinatario del giudizio.

Si tratta infatti dell’ambito nel quale si celano in realtà gli elementi presupposti essenziali che vanno a costituire una vera e propria “catena di giudizi”, la quale sfocia poi nella valutazione finale, che viene infine sintetizzata nel voto numerico.

Del resto, con riferimento alla motivazione come formula conclusiva di una valutazione che ha preso le mosse dalla proposta di elaborato contenuta nella traccia ed ha autolimitato la sua espansione nel delicato momento della elaborazione, ed ostensione, dei criteri di valutazione, si è espressa anche la Cassazione con riferimento alle prove del concorso notarile: secondo Cass. SSUU n. 14893 del 2010, il legislatore ha richiesto alla commissione esaminatrice di darsi criteri che non si riducano alle note, tautologiche, formule sul necessario omaggio alle esigenze di rigore e correttezza espositiva, di pertinenza argomentativa e di esibizione culturale da parte del candidato, ma che siano le “regole – guida”, predeterminate e pertanto non mutabili, di quanto con la traccia proposta viene richiesto e di quanto (in specie nell’ottica aperta propria della opinabilità delle soluzioni giuridiche) ci si attende, in termini di risultato finale rappresentante lo standard minimo per una valutazione di idoneità.

Il “vacuum” motivazionale si incunea praticamente nel cuore stesso dell’esercizio

della funzione amministrativa, pregiudicando la soddisfazione del parametro dell'art. 3 della L. n. 241/1990, interpretato alla luce dei principi costituzionali di imparzialità e dell'art. 41 della Carta di Nizza, che espressamente prevede l'obbligo di motivazione come un aspetto del diritto ad una buona amministrazione.

In particolare, in base a quanto affermato dalla Corte Costituzionale, l'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi è diretto a realizzare la conoscibilità, e quindi la trasparenza, dell'azione amministrativa, ai quali va riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (artt. 24 e 113 Cost). L'obbligo di motivazione, quindi è radicato da un lato negli artt. 97 e 113 della Costituzione, in quanto costituisce corollario dei principi di buon andamento e d'imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, nell'articolo 24 della Costituzione, in quanto consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica, di far valere la relativa tutela giurisdizionale (cfr. Corte costituzionale, 5 novembre 2010, n. 310, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art 14 del d.lgs. n. 81 del 2008 che escludeva l'obbligo di motivazione per i provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale per violazione delle norme sul lavoro).

11. Ritiene dunque il Collegio, conclusivamente, di ritenere fondate le predette censure.

Il ricorso va quindi accolto con il conseguente annullamento del giudizio finale di non ammissione alle prove orali e delle presupposte valutazioni negative sul parere di diritto civile e sull'atto giudiziario redatti dal ricorrente e con la condanna dell'Amministrazione a disporre il motivato riesame, da parte di una diversa Commissione, delle prove del ricorrente, nel termine di novanta giorni dalla comunicazione o dalla notificazione della presente sentenza.

12. Sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie con gli effetti di cui al punto 11 della motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente FF, Estensore

Francesco Arzillo, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/07/2015

IL SEGRETARIO

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