

Sentenza n. 1648 del 13 ottobre 2004

Pubblica udienza del: 21 aprile 2004

Presidente dott. Bruno Amoroso

Relatore dott. Galileo Omero Manzi

Titoletto:

Commercio, industria, professioni, lavoro – professioni e mestieri – abilitazione professionale forense - commissione giudicatrice – composizione – personale effettivo – personale supplenti – intercambiabilità .

Atto amministrativo, accesso, atti di ritiro, procedimento – atto amministrativo - motivazione - espressione voto numerico – limiti.

Abstract:

L'art.22 del R.D.L. 27 novembre 1933, n.1578, convertito in L. 22 gennaio 1934, n.26, come modificato dall'art.1 della legge 26 giugno 1988, n.242 richiede che la Commissione di esame risulti composta di cinque membri titolari e cinque supplenti, di cui due avvocati, due magistrati e un professore universitario di materie giuridiche, con l'ulteriore espressa precisazione che i componenti supplenti possono sostituire qualsiasi membro effettivo, per cui non occorre vi sia corrispondenza, quanto alla categoria di appartenenza, fra componenti supplenti ed effettivi.

In tema di trasparenza dell'azione amministrativa (legge n. 241/1990), la valutazione formulata dalle commissioni giudicatrici degli esami di abilitazione professionale non può risolversi nella mera espressione di un voto numerico, poiché, stante la necessità della motivazione imposta dalla norma citata, occorre una giu-

stificazione esplicativa del voto stesso che non può che consistere in un giudizio articolato; tuttavia, l'espressione del semplice voto numerico può essere ritenuta sufficiente nel solo caso in cui il voto possa essere messo a confronto con criteri di massima preventivamente definiti dalla commissione giudicatrice che non si risolvono in sintetiche espressioni generiche, la cui elaborazione è normativamente imposta alle stesse commissioni.

TESTO:

SENTENZA

sul ricorso n.538 del 2002, proposto da ***, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Valentini, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Giannelli n.36, presso l'avv. Domenico D'Alessio;

contro

- il MINISTERO della GIUSTIZIA, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Ancona, presso il cui Ufficio è domiciliato per legge, alla Piazza Cavour n.29;

- la COMMISSIONE per gli Esami di Abilitazione all'esercizio della professione di Avvocato per l'Anno 2001, presso la Corte di Appello di Ancona, in persona del suo Presidente pro-tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- del giudizio di mancata ammissione del ricorrente alla prova orale degli esami di abilitazione alla professione di Avvocato per l'anno 2001, espresso in data 17.5.2002, dall'apposita Commissione giudicatrice operante presso la Corte di Appello di Ancona;

- di ogni altro atto comunque collegato e connesso, ivi compresi i giudizi espressi

dalla suddetta Commissione giudicatrice di cui al verbale della sottocommissione relativo alla seduta del 29.4.2002, concernenti la valutazione delle prove scritte sostenute dal ricorrente, nonché i criteri di massima espressi dalla Commissione esaminatrice nella seduta del 24.11.2001 e gli atti di nomina delle sottocommissioni ai sensi dell'art.22, VI comma, del R.D.L. n.1578 del 1933.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

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

Vista l'ordinanza cautelare n.289 del 10 luglio 2002, con cui, in accoglimento di apposita domanda di sospensione dell'atto impugnato, è stata disposta in via interinale l'ammissione con riserva del ricorrente alla prova orale dell'esame di abilitazione di cui si controverte;

Viste le memorie depositate dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 21 aprile 2004, il Consigliere Galileo Omero Manzi;

Udito l'avv. A.Valentini per il ricorrente; nessuno comparso per l'Amministrazione statale resistente;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

...omissis...

DIRITTO

1)- In punto di fatto va preliminarmente precisato che il ricorrente, a seguito dell'ammissione cautelare alla prova orale disposta dal Tribunale con ordinanza n.289 del 9 luglio 2002, è stato esaminato dalla Commissione giudicatrice ottenendo il punteggio complessivo di punti 228 su 300, costituente la sommatoria

dei punteggi attribuiti alle singole materie oggetto del colloquio, le cui votazioni parziali sono state tutte superiori a 30 punti, per cui l'esito della prova orale costituisce un risultato di evidente idoneità.

Va inoltre segnalato che, nelle more della fissazione dell'udienza di merito, l'attuale ricorrente ha sostenuto, sempre presso la Corte di Appello di Ancona, gli esami della successiva sessione per l'anno 2002 per il conseguimento dell'abilitazione professionale forense, all'esito dei quali ha ottenuto una valutazione positiva, risultando al secondo posto della graduatoria degli idonei, con un punteggio di 415 punti di cui 120 nelle prove scritte e punti 295 nella prova orale, come documentato in atti (vedi certificato Corte di Appello di Ancona del 18.2.2004, allegato al fascicolo processuale).

In presenza di tale circostanza e, quindi, dell'acclarato avvenuto conseguimento da parte del deducente dell'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, in pendenza della definizione del presente giudizio promosso per sindacare i provvedimenti che avevano in precedenza disconosciuto tale pretesa, si impone al Collegio di verificare d'ufficio la persistenza dell'interesse alla decisione della causa, dal momento che, nelle more del giudizio, egli ha comunque visto pienamente acclarata e certificata la sua qualificazione professionale per l'esercizio della professione forense, in un primo tempo disconosciuta dall'Amministrazione con gli atti impugnati in questa sede.

A tale proposito, ritiene il Collegio che, indipendentemente dal sopravvenuto conseguimento da parte dell'interessato della posizione di vantaggio che si proponeva di ottenere con il ricorso, non può essere ignorato che tale prerogativa all'esercizio della professione di avvocato riconosciuta dalla P.A. a seguito di nuovo esame sostenuto dal ricorrente, non è in grado di esplicitare effetti retroatti-

vi, dal momento che viene ad operare con riferimento al nuovo ed autonomo procedimento di valutazione indetto dalla stessa P.A. e, quindi, la decorrenza della riconosciuta idoneità professionale risulta differita di quasi un anno, rispetto a quella che il ricorrente si proponeva di conseguire in caso di accoglimento della presente iniziativa giudiziaria.

Donde, con riferimento a tale circostanza, va riconosciuta la persistente sussistenza dell'interesse pretensivo del *** a vedere deciso il giudizio di cui al ricorso in epigrafe, dal momento che dal suo accoglimento egli potrebbe eventualmente anche ottenere una retrodatazione della sua idoneità professionale all'esercizio della professione di avvocato ad ogni effetto di legge.

Senza contare poi che, a prescindere da tale segnalato interesse sostanziale alla decisione del ricorso, ad avviso del Collegio, con riferimento a quanto rappresentato dallo stesso deducente, va riconosciuto comunque in capo al medesimo un evidente interesse morale a vedere disconosciuto o comunque rimesso in discussione, il giudizio negativo espresso nei suoi confronti dalla Commissione giudicatrice sulle prove scritte dal medesimo sostenute nella sessione di esame per l'abilitazione forense dell'anno 2001, che costituisce sicuramente una nota di demerito per la sua futura attività professionale ed accademica, visto che il medesimo ha documentato di essere stato ammesso a frequentare in data 20.9.2001 un corso di dottorato di ricerca in Diritto penale interno e comparato presso l'Università di Urbino.

Pertanto, con riferimento a quanto precisato, dal momento che la giurisprudenza è propensa a considerare la sussistenza di un interesse morale di per sé idonea a legittimare la tutela giurisdizionale avverso atti amministrativi (Cons.St., sez.IV, 8 luglio 1993, n.698; 22 giugno 2000, n.3529; TAR Campania, sez.IV, 15

aprile 2002, n.2104), per gli stessi motivi il Collegio ritiene che la persistenza di un simile pregiudizio di ordine morale è parimenti idonea a giustificare la decisione del presente ricorso, poiché è evidente che il giudizio di disvalore espresso in un primo tempo nei confronti del ricorrente, conservando piena efficacia, costituisce una valutazione negativa sulle sue qualità professionali in grado di incidere sfavorevolmente sul suo prestigio che può essere pienamente e satisfattivamente reintegrato soltanto in caso di esito positivo del giudizio promosso per il suo sindacato e da ciò la persistenza dell'interesse alla sua decisione (Cons.St., sez.VI, 17 luglio 2000, n.3968).

2)- Passando a questo punto all'esame del merito della causa, va osservato che il ricorrente fa dipendere la prospettata illegittimità dell'impugnato giudizio negativo su alcune prove scritte dal medesimo svolte nel contesto del procedimento di accertamento dell'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato, da una serie di censure che coinvolgono distintamente l'attività procedimentale e decisionale dell'organo di esame.

3)- Per quanto riguarda, in particolare, i vizi procedurali viene denunciata la irregolare composizione della Commissione giudicatrice che ha provveduto alla revisione e valutazione degli elaborati scritti, rispetto al modello normativo, il cui operato si porrebbe anche in contrasto con le regole di verbalizzazione e di attribuzione dei punteggi alle prove scritte, la cui valutazione negativa, secondo la parte ricorrente, risulta comunque immotivata, poiché non dà conto delle insufficienze e delle imprecisioni riscontrate negli elaborati giudicati con un punteggio inferiore a 30 punti (diritto civile e diritto penale).

Tali motivi di doglianza sono da valutare in parte infondati ed in parte fondati per le ragioni di seguito esposte.

3/a)- Privi di pregio sono da considerare i rilievi di illegittima composizione della Commissione di esame fatta dipendere dalla mancata presenza in seno alla stessa di tutte le categorie di commissari previste dalle norme di riferimento, costituite dall'art.22 del R.D.L. 27 novembre 1933, n.1578, convertito in L. 22 gennaio 1934, n.26, come modificato dall'art.1 della legge 26 giugno 1988, n.242.

In base a tali disposizioni normative, la Commissione di esame suddetta risulta composta di cinque membri titolari e cinque supplenti, di cui due avvocati, due magistrati e un professore universitario di materie giuridiche, con l'ulteriore espressa precisazione (art.22, V comma del citato R.D.L. n.1578 del 1933) che i componenti supplenti possono sostituire qualsiasi membro effettivo, per cui non occorre vi sia corrispondenza, quanto alla categoria di appartenenza (avvocati, magistrati e professori universitari), fra componenti supplenti ed effettivi.

Donde, a fronte di tale prevista intercambiabilità dei membri della suddetta commissione di esame, i rilievi invalidatori dedotti dal ricorrente sono da valutare destituiti di fondamento, poiché nella seduta di correzione degli elaborati delle prove scritte svolte dal medesimo (29.4.2002), la stessa risultava legittimamente costituita con la presenza del *quorum* essenziale di cinque componenti (due avvocati, due professori universitari e un magistrato), attesa la prevista possibilità per i commissari rappresentanti di una categoria professionale di sostituire i membri assenti appartenenti a categorie diverse e considerato altresì che, comunque, tutte le categorie erano rappresentate in seno all'organo di esame, a garanzia delle rispettive differenti esperienze professionali dei suoi componenti che il legislatore ha inteso valorizzare ai fini dell'accertamento della necessaria preparazione degli aspiranti avvocati (Cons.St., sez.IV, 20 novembre 2000, n.6160; C.S.I., 21 maggio 2003, n.202; TAR Toscana, I Sez., 26 ottobre 1999, n.822;

TAR Lazio, I Sez., 14 giugno 2002, n.5539; TAR Campania, III Sez., 25 giugno 2003, n.7732).

4)- Con separata censura la parte ricorrente denuncia un'ulteriore irregolarità nell'operato della Commissione di esame oggetto di sindacato giurisdizionale in rapporto alla omessa esternazione del tipo di carenze ed imprecisioni riscontrate negli elaborati delle prove scritte valutate negativamente, ai fini della successiva ammissione alla prova orale, poiché le loro ragioni giustificative non sono desumibili dal semplice voto numerico attribuito alle stesse prove dall'organo di esame, la cui formulazione risulterebbe comunque incompleta, a causa della mancata verbalizzazione dei voti parziali attribuiti a ciascuna prova dai singoli commissari, il cui operato viene ritenuto superficiale ed illogico in rapporto al poco tempo impiegato nella correzione degli stessi elaborati, desumibile dal numero complessivo dei temi revisionati nel tempo di durata della riunione del 29.4.2002, attestato nel verbale dei lavori.

Tali assunti meritano accoglimento nei limiti di seguito precisati.

4/a)- Per quanto riguarda la omessa verbalizzazione dei voti espressi dai singoli commissari, va notato che tale operazione non risulta imposta obbligatoriamente dalle norme che regolano il procedimento di esame (R.D. 2 gennaio 1934, n.37, artt.17/*bis* e 24) le quali, per quanto concerne la valutazione delle singole prove scritte, si limitano a prevedere che ciascun commissario dispone di 10 punti, precisando che per l'ammissione alla prova orale i candidati debbono conseguire un punteggio complessivo di almeno 90 punti e non inferiore a 30 punti in almeno due prove.

Per cui, alla stregua di tali norme di comportamento imposte all'organo di esame, si desume chiaramente che il punteggio delle singole prove risulta la

sommatoria dei punteggi individuali attribuiti alle stesse dai diversi commissari, la cui dettagliata esternazione diventa irrilevante ai fini della valutazione, una volta certificato fino a querela di falso, da parte del segretario della commissione, il punteggio totale che va annotato in lettere in calce a ciascun elaborato dopo la sua deliberazione da parte dell'intero collegio.

4/b)- Fondata si rivela invece la dedotta censura di difetto di motivazione prospettata con riferimento alla ritenuta assoluta inadeguatezza del punteggio numerico a supportare il giudizio negativo formulato su alcune prove scritte del ricorrente.

A tale riguardo, il Collegio è ben consapevole del controverso orientamento della giurisprudenza in tema di idoneità o meno del solo punteggio numerico a costituire adempimento dell'obbligo di motivazione imposto dall'art.3 della legge 9 agosto 1990, n.241, che lo estende a tutti i provvedimenti amministrativi, compresi quelli concernenti lo svolgimento dei pubblici concorsi, con la sola esclusione per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.

Questo Tribunale, nell'immediatezza dell'entrata in vigore della legge n.241 del 1990, alla luce della significativa innovazione apportata dalla norma citata in tema di trasparenza dell'azione amministrativa, ebbe ad affermare che la valutazione formulata dalle commissioni giudicatrici degli esami di abilitazione professionale non può risolversi nella mera espressione di un voto numerico, poiché, stante la necessità della motivazione imposta dalla norma citata, occorre una giustificazione esplicita del voto stesso che non può che consistere in un giudizio articolato (TAR Marche, 1° aprile 1992, n.160).

Tale chiave di lettura dell'art.3 della legge n.241 del 1990, preordinata a ritenere non sufficientemente adempiuto con un voto numerico l'obbligo di motiva-

zione in sede di giudizio negativo di prove di esame, condiviso da numerosi TAR, è stato tuttavia disattesa dal Consiglio di Stato che ha confermato nel tempo la propria giurisprudenza contraria a tale accennato orientamento, in base alla quale, anche dopo l'entrata in vigore della legge n.241 del 1990 sul procedimento amministrativo, nei concorsi a pubblici impieghi l'onere di motivazione dei giudizi inerenti alle prove scritte ed orali è sufficientemente adempiuto con l'attribuzione di un voto numerico, configurandosi quest'ultimo come formula sintetica, ma eloquente, di esternazione della valutazione tecnica compiuta la quale, in quanto espressione di un'attività di giudizio priva di valenza provvedimentoale, non sarebbe sottoposta al rigido obbligo di motivazione di cui all'art.3 della legge n.241 del 1990, asserito limitato ai soli provvedimenti amministrativi e non agli atti di giudizio conseguenti a valutazioni tecnico-discrezionali (Cons. St., sez.VI, 16 novembre 1993, n.1006; V, 19 settembre 1995, n.1321; VI, 13 gennaio 1999, n.14; VI, 6 giugno 2000, n.3198).

Tale orientamento giurisprudenziale del giudice amministrativo di appello è stato tuttavia oggetto di recente riconsiderazione in rapporto a specifiche situazioni processuali in cui si è sostenuto la necessità di esternare le ragioni di un giudizio negativo desunto dalla mera attribuzione di un voto numerico, nel caso di contrasto rilevante tra i punteggi attribuiti dai vari membri della commissione, tale da configurare una contraddittorietà intrinseca del giudizio dell'organo di esame (Cons.St., sez.VI, 18 dicembre 2000, n.6280; 3 aprile 2003, n.1719).

Più recentemente il Consiglio di Stato ha ritenuto che la sufficienza del voto numerico in luogo di un giudizio motivato, sia da riconoscere nel solo caso in cui il voto possa essere messo a confronto con criteri di massima preventivamente definiti, la cui elaborazione è normativamente imposta alle commissioni di con-

corso a posti di pubblico impiego (vedi art.12, comma 1 del D.P.R. 9 maggio 1994, n.487, come modificato dall'art.10 del D.P.R. 30 ottobre 1996, n.693), con la conseguenza che, in presenza di parametri di valutazione in grado di individuare i diversi livelli di preparazione richiesti ai candidati per conseguire un determinato voto numerico, l'attribuzione di quest'ultimo viene ad essere integrata dal corrispondente giudizio sintetico che concorre a completare e chiarire la valenza del punteggio, con l'avvertenza che tale sufficienza del voto numerico non può ritenersi realizzata allorquando i criteri ed i parametri di riferimento si risolvono in sintetiche espressioni generiche (Cons.St., sez.VI, 3 aprile 2003, n.2331).

Donde, alla luce della riferita intervenuta evoluzione dell'orientamento giurisprudenziale, non vi è dubbio che nella vicenda di cui è causa non può dirsi adempiuto l'obbligo di motivazione, dal momento che il solo voto negativo attribuito alle prove scritte di diritto civile e di diritto penale svolte dal ricorrente, non è in grado di per sé di rendere palesi le ragioni che hanno giustificato un tale giudizio di insufficienza, visto che i criteri predefiniti dalla Commissione giudicatrice nella seduta del 24.11.2001, si presentano del tutto generici, in quanto preordinati ad evidenziare soltanto gli elementi da valorizzare in sede di correzione degli elaborati, senza tuttavia predefinire i differenti livelli di preparazione e di conoscenza delle diverse materie oggetto di esame, in rapporto ai quali graduare i diversi punteggi di sufficienza e di insufficienza.

Se si considera, poi, che alla mancanza di rigidi criteri di riferimento non è possibile sopperire neppure con la presenza a margine degli elaborati di note o segni grafici che consentono di individuare le parti dei temi che presentano incompletezze, errori, contraddittorietà ed inesattezze nella trattazione degli argomenti oggetto delle tracce dei temi assegnati, è di tutta evidenza, ad avviso del

Collegio, la fondatezza della censura di difetto di motivazione dedotta dal ricorrente, attesa la mancanza di qualsiasi elemento o dato di riferimento idoneo a consentire la ricostruzione delle ragioni per le quali i suddetti elaborati sono stati giudicati negativamente, al punto da non meritare la sufficienza e la successiva ammissione del candidato alla prova orale.

Se si tiene anche conto che l'obbligo di rendere palesi i motivi giustificativi delle valutazioni negative in sede concorsuale, è imposto principalmente dalla necessità di consentire il sindacato sulla ragionevolezza, sulla coerenza e sulla logicità dei relativi giudizi formulati dagli organi di esame, è evidente che un tale controllo diventa oltremodo difficile, se non addirittura impossibile, in presenza di un semplice voto numerico, poiché è evidente che, in assenza di una seppur sintetica o implicita esternazione esplicativa delle ragioni che hanno indotto la commissione alla formulazione di un giudizio di segno negativo attraverso un voto, bisogna prendere atto che in tal modo all'interessato viene addirittura preclusa la possibilità di valutare la correttezza e la logicità degli apprezzamenti compiuti dall'organo di esame, in vista della promovibilità di un eventuale sindacato giurisdizionale, a supporto del quale occorre, a pena di ammissibilità, fornire almeno un principio di prova della denunciata illogicità e contraddittorietà del giudizio negativo che, allo stato, diventa chiaramente impossibile.

Al riguardo, non ritiene infatti il Collegio possano essere invocati, a giustificazione della sufficienza del solo voto numerico, ragioni di speditezza, in quanto nel bilanciamento dei diversi interessi giuridici meritevoli di considerazione, quelli della ragionevolezza, del diritto di difesa, dell'imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa e della trasparenza debbono essere considerati prevalenti rispetto a quello della celerità dell'azione amministrativa, nelle vi-

rende, come quella dell'esame di abilitazione professionale, in cui non sono riscontrabili situazioni di contingibilità ed urgenza.

Senza contare, poi, che sul piano pratico la necessità di giustificare il livello di preparazione dei candidati a pubblici concorsi, oltre che con punteggi numerici, anche con un giudizio esplicativo sintetico idoneo a rendere palesi le ragioni dell'insufficienza espresso dal voto, non può costituire una causa di notevole rallentamento della celerità amministrativa, sia pure negli esami con un elevato numero di candidati.

Ciò inoltre contribuisce a rafforzare la fiducia nel corretto operato degli organi amministrativi ed il convincimento di una attenta ed accurata valutazione delle prove dei candidati, fugando ogni possibile dubbio di superficialità dell'operato delle commissioni di esame, anche nel caso di presunta esiguità del tempo impiegato nella correzione degli elaborati scritti, poiché la motivata esternazione delle ragioni tecniche a supporto del giudizio di insufficienza espresso a mezzo semplice voto numerico, costituisce la più evidente dimostrazione dell'avvenuta esauriente revisione degli stessi elaborati, indipendentemente dal tempo impiegato per la loro correzione.

La riconosciuta fondatezza dell'esaminata censura di difetto di motivazione, importa di per sé l'accoglimento del ricorso e l'annullamento dell'impugnato giudizio negativo espresso sulle prove scritte di diritto civile e di diritto penale svolte dal ricorrente ed oggetto di impugnazione e consente nel contempo al Collegio di prescindere dalla delibazione dei residui motivi di doglianza dedotti con il ricorso che per l'effetto possono essere dichiarati assorbiti.

Sussistono nel contempo giusti motivi per far luogo alla compensazione tra le parti delle spese ed egli onorari di giudizio.”