CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **175/1980** (ECLI:IT:COST:1980:175)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **REALE O.**
Udienza Pubblica del **15/10/1980**; Decisione del **16/12/1980**
Deposito del **22/12/1980**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **11726 16569**
Atti decisi:

N. 175

SENTENZA 16 DICEMBRE 1980

Deposito in cancelleria: 22 dicembre 1980.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 357 del 31 dicembre 1980.

Pres. AMADEI - Rel. REALE

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 4 marzo 1952, n. 137 e dell'art. 2 della legge 25 luglio 1971, n. 568 (iscrizione di cittadini italiani profughi agli Albi

degli Avvocati e Procuratori), promossi con ordinanze emesse il 25 maggio 1978 e il 29 marzo 1979 dal Consiglio Nazionale Forense sui ricorsi proposti da Manti Lorenzo e da Granara Paolo, iscritte rispettivamente ai nn. 255 e 707 del registro ordinanze 1979 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 147 e 345 del 1979.

Visti l'atto di costituzione di Manti Lorenzo e gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 1980 il Giudice relatore Oronzo Reale;

uditi l'avv. Franceschino D'Apice per Manti Lorenzo e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ordinanza emessa il 25 maggio 1978 (n. 225/1979 Reg. Ord.), il Consiglio Nazionale Forense sollevava questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 28 della legge 4 marzo 1952, n. 137, e 2 della legge 25 luglio 1971, n. 568, nella parte in cui dette norme consentono l'iscrizione negli Albi degli Avvocati e Procuratori di cittadini italiani profughi che abbiano legalmente esercitato la professione nei Paesi di provenienza " anche in deroga alle vigenti disposizioni" per preteso contrasto con gli artt. 3 e 33, comma quinto, della Costituzione.

Si premetteva in fatto che il Consiglio dell'Ordine di Livorno aveva respinto l'istanza di iscrizione agli Albi forensi presentata da Lorenzo Manti, sprovvisto della laurea in giurisprudenza e che non aveva sostenuto l'esame di Stato in Italia, ma che poteva vantare la qualità di profugo e dimostrare di aver esercitato all'Asmara l'attività di Avvocato fin dal 1962.

Avverso la decisione del Consiglio Nazionale Forense, confermativa di quella surriferita, il Manti aveva proposto ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione: queste cassavano con rinvio la decisione impugnata perché "... tenute presenti le particolari finalità assistenziali in favore dei profughi", di cui agli artt. 28 della legge n. 137 del 1952 e 2 della legge n. 568 del 1971, fosse riconosciuto all'istante l'esercizio della professione in Italia.

Il Consiglio Nazionale Forense, giudice del rinvio, osservava che la normativa surricordata, in quanto derogatrice a quelle che sono le normali procedure per l'iscrizione agli Albi, sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, siccome determinante una situazione di particolare favore per la categoria dei profughi. Non sfugge al Collegio remittente che la ratio della normativa impugnata, volta a favorire il reinserimento di cittadini colpiti da vicende estranee al loro comportamento, sia apprezzabile ed in linea di principio più che giustificata; ciò non pertanto, poiché la normativa in parola sarebbe anche derogatrice della norma di cui all'art. 33, quinto comma, della Costituzione, che prescrive il superamento dell'esame di Stato per esercitare la professione forense, il Consiglio Nazionale ritiene che non possa essere considerato manifestamente infondato il sospetto che i citati artt. 28 della legge n. 137 del 1952 e 2 della legge n. 568 del 1971 siano in contrasto con gli artt. 3 e 33, quinto comma, della Costituzione.

L'ordinanza veniva ritualmente notificata e comunicata; si costituiva il Manti e spiegava intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato.

La difesa del Manti sostiene che il richiamo contenuto nell'ordinanza di remissione all'art. 33, quinto comma, Cost. non è preciso, atteso che da detta norma verrebbe richiesto soltanto

un esame di Stato per l'abilitazione all'effettivo esercizio della professione. Tale esercizio della professione non è stato compiuto in Italia da quei cittadini cui viene riconosciuta la qualità di profughi: da tali considerazioni trarrebbero origine le numerose leggi che derogano agli ordinamenti professionali vigenti (e di esse viene fatta una copiosa elencazione).

Circa la lamentata violazione dell'art. 3 Cost., si osserva sostanzialmente che nell'ovvio rilievo che la disciplina contenuta nelle norme impugnate è volta a favorire il reinserimento dei profughi nel mondo del lavoro consiste la ragionevolezza di una normativa derogatrice della regola generale, ma chiaramente tendente a venire incontro alle esigenze di categorie bisognose, non per propria colpa, di un valido aiuto per il reinserimento nella vita lavorativa del loro Paese di origine. Si chiede pertanto che la proposta questione venga dichiarata manifestamente infondata.

Sostanzialmente nello stesso senso si esprime anche l'Avvocatura dello Stato, per ciò che riguarda la pretesa violazione dell'art. 3 Cost. Si dà infatti per scontato che ci si trovi di fronte ad una normativa di favore; la stessa sarebbe comunque pienamente ragionevole e giustificata proprio in ragione dello ambito soggettivo delle persone cui si applica, vale a dire a cittadini che hanno iniziato ed esercitato all'estero una professione e sono poi stati costretti ad un rimpatrio, indipendente dalla loro volontà, ed imprevisto.

Si osserva ancora che ove si volesse comunque subordinare l'esercizio in Italia di determinate professioni al superamento di un esame di Stato nazionale, ciò comporterebbe l'illegittimità di ogni legge atta a regolare lo spostamento di professionisti in attività tra i diversi paesi, finendo per incidere " sulla piena e concreta espansione del principio di libera circolazione delle forze lavorative nazionali".

Per ciò che attiene alla pretesa violazione del quinto comma dell'art. 33 Cost., si osserva che nella specie l'esame di Stato prescritto per l'abilitazione all'esercizio della professione fu sostenuto all'estero. Il principio costituzionale invocato non può essere inteso come assoluto disconoscimento dell'esistenza di esami di Stato stranieri, con la conseguente impossibilità, per il legislatore ordinario, di attribuire, in determinati casi, valore giuridico ad abilitazioni conseguite fuori d'Italia.

Richiamati i principi cui si ispirano alcuni Stati di " Common Law", si sostiene che spetta al legislatore ordinario valutare " la serietà e la congruenza" dei titoli esteri. Poiché la norma in argomento è stata dettata con riferimento a specifici Paesi, la dedotta incostituzionalità non ricorrerebbe e si chiede pertanto che la relativa questione sia dichiarata non fondata.

2. - Con ordinanza emessa il 29 marzo 1979 (n. 707/ 1979 Reg. Ord.) lo stesso Consiglio Nazionale Forense sollevava analoga questione di legittimità costituzionale in via incidentale, dell'art. 2 della legge 25 luglio 1971, n. 568, in riferimento agli artt. 3 e 33, comma quinto, della Costituzione.

Su ricorso del dr. Paolo Granara, laureato in giurisprudenza e già esercente la professione di avvocato in Eritrea dal 1967 al 1975, il quale aveva richiesto l'iscrizione di diritto nell'Albo degli Avvocati e Procuratori, avverso la decisione con cui il Consiglio dell'Ordine di Padova aveva rigettato la suddetta istanza, il Consiglio Nazionale Forense, dopo aver acquisito una congrua documentazione circa l'attività svolta all'estero dal ricorrente, aveva ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la surriferita questione.

Ricordato come le norme che regolano la materia sono chiaramente ispirate alla ratio di accertare e verificare alcune condizioni di stretta natura professionale, onde assicurare l'idoneità effettiva dei richiedenti all'esercizio della professione di procuratore e di avvocato, il Collegio a quo dubita che il richiamato art. 2 della legge n. 568 del 1971, che consente l'iscrizione di diritto negli Albi professionali ai profughi che intendano " riprendere" in Italia

quell'attività professionale " già legalmente esplicata nei territori di provenienza", sia in armonia con gli artt. 3 e 33, quinto comma, della Costituzione.

La norma in questione comporterebbe infatti una disparità di trattamento tra cittadini, in particolare vulnerando il principio tassativamente sancito dall'art. 33 Cost. secondo cui è prescritto l'esame di Stato per l'esercizio della professione forense.

L'ordinanza veniva ritualmente notificata e comunicata; non si aveva costituzione di parti, mentre spiegava intervento il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, svolgendo considerazioni analoghe a quelle già riassunte a proposito dell'ordinanza n. 255/79 e chiedendo che la proposta questione fosse dichiarata non fondata.

Considerato in diritto:

1. - Le due ordinanze del Consiglio Nazionale Forense sollevano la medesima questione di legittimità costituzionale, ancorché la prima, emessa in sede di rinvio, si riferisca all'articolo 28 della legge 4 marzo 1952, n. 137 e all'art. 2 della legge 25 luglio 1971, n. 568, e la seconda si riferisca solo al citato art. 2. Le cause possono dunque essere riunite e decise con unica sentenza.

2. - L'art. 28 della legge n. 137 del 1952 disponeva che i profughi che intendono riprendere, nel comune nel quale vogliono stabilire la loro residenza, l'attività " già esplicata nei territori di provenienza", hanno diritto ad ottenere la concessione della iscrizione negli Albi professionali " anche in deroga alle vigenti disposizioni". L'art. 2 della legge 568 del 1971 sostituisce il testo del citato art. 28, specificando che deve trattarsi di attività " già legalmente esplicata" e di deroga " alle Vigenti disposizioni legislative".

In relazione alla domanda di iscrizione agli Albi degli Avvocati e dei Procuratori presentata da Lorenzo Manti né il Consiglio dell'Ordine di Livorno, né, nella sua prima decisione (15 luglio 1976), il Consiglio Nazionale Forense avevano ritenuto che, in base alle dette disposizioni di legge, il Manti avesse diritto alla iscrizione. Le Sezioni Unite della Cassazione, accogliendo il ricorso del Manti, avevano invece dichiarato che le stesse disposizioni di legge (cioè l'art. 28 della legge 137 del 1952 come modificato dall'art. 2 della legge 568 del 1971) consentivano l'accoglimento della domanda di iscrizione del Manti.

In sede di rinvio il Consiglio Nazionale Forense con l'ordinanza n. 255 del 1979 ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di entrambi i testi di legge, intendendo in realtà riferirsi (come doveva, anche per l'espresso avvertimento risultante dalla sentenza della Cassazione) all'unico testo vigente, cioè a quello dell'art. 28 come modificato dall'art. 2.

3 - Nell'ordinanza di rimessione la questione viene sollevata in primo luogo riferendola all'art. 3 della Costituzione, con l'erronea affermazione che le norme impugnate consentono al profugo l'iscrizione agli Albi professionali " in deroga a tutte le disposizioni di legge, non escluso quindi lo stesso art. 33 della Costituzione che al quinto comma prevede l'esame di laurea come atto terminale degli studi universitari per l'abilitazione all'esercizio professionale"; dal che conseguirebbe " un trattamento di disparità nei confronti di tutti gli altri cittadini che, come prescritto dalla legislazione vigente, sono tenuti a sostenere l'esame di laurea come atto terminale degli studi universitari per l'abilitazione all'esercizio professionale".

Anche a prescindere dall'inesatto riferimento sia della norma ordinaria da applicare, sia dell'art. 33 della Costituzione, che per l'abilitazione professionale prescrive " un esame di

Stato", la questione in relazione all'art. 3 Cost. non è fondata. A dimostrarlo basta la considerazione che le situazioni che vengono poste a confronto (quella del profugo non volontario e quella del comune cittadino dello Stato) sono ben diverse, tanto che lo stesso Consiglio Nazionale Forense riconosce " apprezzabili le ragioni che hanno indotto il legislatore a creare norme di agevolazione nei confronti dei profughi". Riconoscere che questo trattamento è ragionevole, significa riconoscere che non c'è violazione dell'art. 3 della Costituzione.

4. - Vero è, peraltro, che l'ordinanza di rimessione denunzia essenzialmente la violazione dell'art. 33, comma quinto, della Costituzione.

" Le finalità assistenziale e sociale della norma in discussione - vi si legge - non possono essere recepite prima che venga allontanato il motivo che fa dubitare della loro incostituzionalità in riferimento al comma quinto dell'art. 33 della Costituzione", il quale richiede, " per il professionista, il riscontro obiettivo e legale della presenza dei requisiti essenziali di natura tecnica e pratica, che possono essere accertati solo attraverso l'esame di Stato".

In questi termini la questione è fondata.

La Corte nella recente sentenza n. 174 del 1980 ha ribadito che il legislatore ordinario è vincolato dalla prescrizione costituzionale di un esame di Stato per accertare l'attitudine all'esercizio di una professione, sebbene sia demandato allo stesso legislatore ordinario di determinare i criteri e il contenuto di questo esame, purché esso soddisfi ragionevolmente l'esigenza di quell'accertamento della capacità professionale cui l'esame di Stato è finalizzato.

Ora la norma della cui costituzionalità si dubita, anche nella versione più restrittiva determinata dall'art. 2 della legge n. 568 del 1971, si limita a porre come condizione della iscrizione negli Albi professionali la mera esplicazione legale della professione nei territori di provenienza senza nulla richiedere e precisare intorno alle condizioni, compreso il superamento di un esame di Stato, alle quali è subordinato l'accesso della professione nel territorio di provenienza. In tal modo manca ogni garanzia di quell'accertamento preventivo dei requisiti di preparazione e capacità che la Costituzione italiana prescrive per l'abilitazione all'esercizio professionale. Il mero fatto che una attività professionale sia stata consentita ed esercitata in un qualunque territorio di provenienza del profugo, senza quell'accertamento, perfino senza un titolo di studio nella materia attinente alla professione (cioè quanto, e null'altro, è richiesto dalla norma denunciata), non può essere ritenuto sufficiente a integrare il rispetto della prescrizione costituzionale.

Nella già citata sentenza n. 174 del 1980, la Corte ha ritenuto che il legislatore ordinario ben poteva modellare l'esame di Stato costituzionalmente richiesto, determinandone razionalmente la portata e il contenuto; e perciò ben poteva ammettere all'esercizio della professione di procuratore e di avvocato il magistrato (nella specie: militare) che aveva già sostenuto per accedere alla magistratura un esame di concorso equipollente a quello prescritto dalla legge forense.

Ma la norma denunciata consente l'iscrizione dei profughi agli Albi professionali senza richiedere che sia avvenuto, nello Stato di provenienza, alcun accertamento della capacità professionale equipollente a quello richiesto dalla Costituzione italiana. La stessa Avvocatura dello Stato - che pure conclude per la infondatezza della questione - riconosce che, " certamente, spetta al legislatore ordinario valutare la serietà e congruenza di tali titoli esteri". Ma soggiunge che "nella specie tale valutazione è stata compiuta dal legislatore ordinario": il che non è vero, come sopra si è detto.

Da ciò la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, in relazione

all'art. 33, comma quinto, della Costituzione, dal Consiglio Nazionale Forense con la prima ordinanza (n. 255 del 1979).

5. - Altrettanto è a dirsi della questione sollevata dallo stesso Consiglio Nazionale Forense con la seconda ordinanza (n. 707 del 1979, nel procedimento concernente Paolo Granara), che è identica a quella innanzi esaminata, anche nei parametri (artt. 3 e 33, quinto comma, della Costituzione) ai quali viene riferita e con la sola, già notata, differenza che la norma impugnata è indicata come art. 2 della legge n. 568 del 1971, il che nulla cambia quanto alla sua identificazione: trattasi sempre dell'art. 28 della legge n. 137 del 1952 nel testo sostituito dal citato art. 2 della legge n. 568.

Anche in questa seconda ordinanza alla norma viene imputata la violazione dell'art. 3 Cost., per il differente trattamento che essa stabilisce, rispetto a tutti gli altri cittadini, in favore dei profughi esentati dall'esame di Stato per accedere alla professione; e la violazione dell'art. 33, quinto comma, della Costituzione, per il fatto che la norma consente ai profughi " l'esercizio di attività professionali, sulla cui importanza e delicatezza è inutile soffermarsi, senza il previo superamento del prescritto, tassativo esame di Stato".

Le questioni sono quindi identiche a quelle più innanzi esaminate e il giudizio non può che essere identico: non fondatezza quanto all'art. 3 Cost.; fondatezza, nei termini detti, quanto all'art. 33, quinto comma, della Costituzione.

6. - Spetterà, quindi, al legislatore determinare ciò che nella norma esaminata non è determinato e cioè, i requisiti, aggiunti all'attività professionale legalmente svolta, che il profugo possedesse nel territorio di provenienza, equipollenti a quelli costituzionalmente prescritti dall'ordinamento italiano, in modo da consentire, in sede di esame della domanda di iscrizione negli Albi italiani, l'accertamento concreto della loro esistenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 4 marzo 1952, n. 137 nel testo sostituito dall'art. 2 della legge 25 luglio 1971, n. 568, nella parte in cui la detta norma consente l'iscrizione dei profughi negli Albi professionali senza richiedere il possesso nello Stato di provenienza di requisiti equipollenti a quelli costituzionalmente prescritti nell'ordinamento italiano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1980.

F.to: LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRGILIO ANDRIOLI

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.