[AZA 0/2]

2P.179/2001

II CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

30 novembre 2001

Composizione della Corte: giudici federali Wurzburger, presidente,
Hungerbühler, Müller, Yersin e Merkli.
Cancelliere: Cassina.

_____
Visto il ricorso di diritto pubblico inoltrato il 28 giugno 2001 da A._____, contro la decisione resa il 18 maggio 2001 dalla Commissione esaminatrice per l'avvocatura del Cantone Ticino, relativa alla valutazione delle prove scritte sostenute dal ricorrente;
Ritenuto in fatto :

A.- Nella primavera del 2001 il lic. iur.
A._____ ha sostenuto per la seconda volta gli esami per il conseguimento della patente d'avvocato nel Cantone Ticino. Tra il 21 e il 23 marzo 2001 egli ha partecipato alle prove scritte d'esame, consistenti nella redazione di due pareri giuridici, uno in materia di diritto civile, l'altro in materia di diritto pubblico. All'inizio di quest'ultimo esame, un membro della Commissione esaminatrice presente in aula chiedeva a tutti i candidati di consegnargli il volume II-2000 della Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese (RDAT) o eventuali fotocopie della medesima in loro possesso. La pubblicazione riportava infatti una sentenza del Tribunale federale concernente una fattispecie identica a quella posta alla base dell'esame.
Dando seguito alla richiesta dell'esaminatore, A._____ consegnava il volume e iniziava a svolgere il proprio compito scritto.

B.- Con lettera raccomandata del 18 maggio 2001 la Commissione esaminatrice per l'avvocatura del Cantone Ticino ha comunicato a A._____ che le prove scritte da lui sostenute erano state considerate nel loro complesso insufficienti.
Nel medesimo scritto veniva altresì precisato che egli avrebbe avuto la possibilità di affrontare per la terza volta tali esami e che, qualora lo avesse desiderato, il 29 maggio 2001 avrebbe potuto incontrarsi con una delegazione della Commissione esaminatrice per un breve commento delle prove effettuate.

Alla data convenuta l'interessato si è dunque incontrato presso la sede del Tribunale di appello a Lugano con il Presidente della Commissione esaminatrice e con due membri della stessa. In quell'occasione gli è stato riferito che il mancato superamento degli esami scritti era da ricondurre all'insufficienza rimediata nella prova di diritto pubblico.

C.- Il 13 giugno 2001 A._____ ha chiesto al Tribunale di appello del Cantone Ticino che gli fosse notificata una decisione formale in merito all'esito dell' esame, con indicati i rimedi di diritto esperibili contro la medesima.

In risposta a detto scritto, il 18 giugno 2001 la Camera per l'avvocatura e il notariato del Tribunale di appello del Cantone Ticino, autorità competente a pronunciarsi sull'applicazione della legge cantonale sull'avvocatura, del 15 marzo 1983 (LAvv), e del relativo regolamento d'applicazione, del 21 settembre 1984 (RAvv), ha informato l'interessato del fatto che la decisione della Commissione esaminatrice circa l'esito degli esami d'avvocatura era già contenuta nella lettera inviatagli da quest' ultima in data 18 maggio 2001, a cui andava aggiunta la delucidazione orale che gli era stata fornita il 29 maggio 2001 da una delegazione della medesima Commissione.

Il 23 giugno 2001 A._____ ha quindi presentato una domanda di riesame della decisione litigiosa, la quale è poi stata dichiarata irricevibile con giudizio del 5 luglio 2001 della Camera per l'avvocatura e il notariato del Tribunale di appello ticinese.

D.- Il 28 giugno 2001 A._____ ha introdotto dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico con il quale chiede che la decisione resa il 18 maggio 2001 dalla Commissione esaminatrice per l'avvocatura del Cantone Ticino sia annullata. Contesta in sostanza la violazione del principio della buona fede, del principio della legalità, del principio della parità di trattamento e della garanzia del giudice imparziale ed indipendente.

Chiamata ad esprimersi, la predetta Commissione esaminatrice ha domandato che il ricorso venga respinto.

Considerando in diritto :

1.- a) Il ricorso di diritto pubblico, fondato sulla pretesa violazione dei diritti costituzionali del cittadino e esperito tempestivamente contro una decisione emanata da un'autorità di ultima istanza cantonale in materia di esami per il conseguimento della patente d'avvocato nel Cantone Ticino, è, in linea di principio, ammissibile giusta gli art. 84 cpv. 1 lett. a, nonché 86 e segg. OG. La legittimazione del ricorrente, colpito dal giudizio impugnato nei suoi interessi giuridicamente protetti, è pacifica e non dà adito a dubbi (art. 88 OG).

b) Giusta l'art. 90 cpv. 1 OG, l'atto di ricorso deve soddisfare rigorosamente determinati requisiti di forma: oltre alla designazione del decreto o della decisione impugnata (lett. a), esso deve contenere le conclusioni del ricorrente, l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o della norma giuridica che si pretendono violati, specificando in che cosa consista tale violazione (lett. b). Nell'ambito di questo rimedio il Tribunale federale statuisce unicamente sulle censure sollevate dal ricorrente, alla condizione che esse siano sufficientemente sostanziate (DTF 117 Ia 412 consid. 1c e rinvii). È dunque alla luce di questi principi che dev'essere esaminato il presente gravame.

2.- a) Il ricorrente fa valere innanzitutto la violazione del principio della buona fede. Afferma che in base alle istruzioni ricevute con il decreto di ammissione agli esami, egli aveva il diritto di tenere con sé durante la prova scritta sostenuta il 23 marzo 2001 tutte le pubblicazioni di dottrina e le raccolte ufficiali di giurisprudenza che voleva. Ravvisa dunque nella decisione di ritirare all'inizio dell'esame il volume RDAT II-2000 un comportamento contraddittorio da parte della Commissione d'esame, atto a trarlo in inganno. Sostiene che se avesse saputo sin da subito che la Commissione aveva la facoltà di limitare il materiale consultabile durante la prova, allora egli avrebbe impostato diversamente la propria preparazione all'esame.

b) L'art. 9 Cost. (e non l'art. 5 cpv. 3 Cost, come erroneamente asserito nel gravame) istituisce un diritto fondamentale del singolo cittadino ad essere trattato secondo il principio della buona fede dagli organi dello Stato (cfr. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 485). In materia di diritto amministrativo, tale principio tutela l'amministrato nei confronti dell'autorità quando, assolte determinate condizioni, egli abbia agito conformemente alle istruzioni o alle dichiarazioni di quest'ultima. Per prassi un'informazione, anche se erronea, è vincolante quando, intervenendo in una situazione concreta nei confronti di determinate persone, l'autorità era competente a rilasciarla, il destinatario non poteva riconoscerne l'inesattezza e - sempre che nel frattempo l'ordinamento legale non sia cambiato - questi, fidandosi dell'informazione ricevuta, abbia preso delle disposizioni non reversibili senza pregiudizio (DTF 125 I 267 consid. 4c con riferimenti).

c) Nel caso concreto è innegabile che la comunicazione ai candidati del fatto che questi avrebbero potuto presentarsi all'esame scritto di diritto pubblico del 23 marzo 2001 portando con sé tutti i libri di dottrina e tutte le raccolte ufficiali di giurisprudenza era atta a far nascere in quest'ultimi la convinzione che durante la prova avrebbero potuto fare uso illimitato di tali strumenti per assolvere il loro compito. È pertanto verosimile che i candidati abbiano impostato la loro preparazione tenendo conto anche di questa circostanza. Si deve tuttavia considerare che, impedendo ai medesimi di poter consultare il volume II-2000 della suddetta rivista, la Commissione esaminatrice non ha affatto adottato un provvedimento suscettibile di mutare radicalmente le preannunciate condizioni di svolgimento della prova. In effetti, secondo quanto era stato loro comunicato, i

candidati hanno comunque potuto usufruire di tutte le rimanenti pubblicazioni dottrinali e giurisprudenziali in loro possesso per redigere il parere giuridico richiesto. Se si tiene conto dei quesiti d'esame che sono stati loro sottoposti, essi disponevano senz'altro di materiale a sufficienza per poter rispondere correttamente ai medesimi. Come giustamente rilevato
dalla Commissione esaminatrice, il ritiro del volume RDAT II-2000 non ha quindi per nulla pregiudicato la possibilità dei candidati di superare l'esame: in effetti il provvedimento in parola, volto sostanzialmente ad impedire che questi potessero limitarsi a copiare la soluzione adottata dal Tribunale federale in un caso identico a quello dell'esame, non li ha comunque privati della facoltà di avere libero accesso alle altre fonti dottrinali e giurisprudenziali utili per l'allestimento del parere richiesto. In simili circostanze non si può ancora affermare che la misura litigiosa sia stata tale da disattendere l'affidamento che i candidati, e più in particolare il ricorrente, potevano legittimamente aver riposto nelle indicazioni che erano state fornite prima della prova scritta dalla Commissione esaminatrice in merito alle modalità con cui la stessa si sarebbe svolta.
Per il che, la censura in esame dev'essere respinta.
3.- a) Il ricorrente si duole poi della violazione del principio della legalità. Sostiene che sia in base all' art. 22 RAvv (nella sua versione in vigore al momento dei fatti in questione), sia in base alle disposizioni della Camera dell'avvocatura e il notariato annesse al decreto di ammissione agli esami dell'8 febbraio 2001 che dal piano d'esami del 23 febbraio 2001 era possibile prevedere che all'inizio della prova la Commissione esaminatrice avesse la facoltà di impedire ai partecipanti la consultazione di una raccolta ufficiale di giurisprudenza. Afferma quindi che la decisione di ritirare il volume RDAT II-2000 costituisce un atto arbitrario, assolutamente privo della necessaria base legale. Aggiunge che se egli avesse potuto disporre del volume in oggetto avrebbe avuto tutti gli elementi per superare con successo l'esame scritto di diritto pubblico e avrebbe quindi ottenuto l'accesso alle prove orali.

b) Il principio della legalità, ancorato all'art. 5 cpv. 1 Cost. , riguarda l'insieme dell'attività pubblica.
Tranne che in materia di diritto tributario e di diritto penale, tale principio, pur essendo di rango costituzionale, non costituisce un diritto fondamentale la cui violazione può essere censurata autonomamente per mezzo di un ricorso di diritto pubblico. La sua disattenzione può quindi essere fatta valere unicamente insieme ad uno specifico diritto fondamentale. Allorquando, come nel caso di specie, ciò non è il caso, il Tribunale federale esamina questo genere di censura dal punto di vista dell'arbitrio (DTF 123 I consid. 2b e c con rinvii).

Secondo prassi costante, l'arbitrio non può essere ravvisato già nella circostanza che un'altra soluzione, diversa da quella adottata dall'autorità cantonale, sia immaginabile o addirittura preferibile. Il Tribunale federale si scosta da quella scelta dalle istanze cantonali soltanto se la stessa appare manifestamente insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, se viola in modo evidente una norma o un principio giuridico incontestato o se contrasta in modo intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità (DTF 125 I 166 consid. 2a; 125 II 129 consid. 5b e rinvii).

c) In concreto, l'agire della Commissione esaminatrice non appare inficiato d'arbitrio. Anzi, dopo che, contro ogni attesa, la fattispecie posta alla base dell'esame era stata pubblicata pochi giorni prima sulla Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese II-2000, in quanto già oggetto di una sentenza del Tribunale federale, era del tutto logico che gli esaminatori prendessero delle misure volte a fare in modo che i candidati non fossero in grado di consultare tale volume durante la prova scritta, onde evitare che, per una parte dei quesiti posti, l'esame non si riducesse ad un semplice esercizio di copiatura e di trascrizione di detto giudizio. Il che non può oggettivamente essere lo scopo di un esame professionale, quale è quello per il conseguimento del brevetto d'avvocato, dove per contro il candidato deve dar prova di ben altre capacità, come in particolare quella di sapere esporre in modo chiaro e logico un proprio ragionamento giuridico. Inoltre la misura contestata era dettata dall'esigenza di evitare che i candidati privi del volume in questione partissero svantaggiati rispetto ai loro colleghi. D'altra parte occorre ancora aggiungere che, contrariamente a quanto sembra sostenere il ricorrente, le disposizioni
cantonali disciplinanti lo svolgimento degli esami scritti d'avvocato, e in particolare l'art. 22 RAvv, lasciavano alla Commissione esaminatrice ampia libertà di intervento. Anche sotto questo profilo non si può affatto sostenere che la misura adottata dagli esaminatori possa essere considerata manifestamente destituita di ogni fondamento.

4.- a) Nel suo ricorso l'insorgente afferma pure che il ritiro del volume di giurisprudenza in oggetto avrebbe dato luogo ad una disparità di trattamento tra i candidati. Sostiene infatti che coloro i quali durante l'esame occupavano i banchi nelle prime file hanno dovuto consegnare il volume richiesto, in quanto si trovavano vicini alla posizione occupata dal sorvegliante e quindi non potevano sottrarsi all'ordine che era stato loro impartito. Cosa questa che invece non si sarebbe verificata per coloro che, trovandosi nelle ultime file, sono riusciti aconservare di nascosto un esemplare della citata pubblicazione o una fotocopia della stessa, che hanno poi potuto utilizzare durante l'esame.

b) A prescindere dal fatto che appare perlomeno dubbio che il ricorrente sia stato in grado con i suoi argomenti di motivare questa parte del gravame in maniera conforme a quanto disposto dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, va detto che la suddetta censura risulta del tutto infondata.
L'insorgente costruisce infatti la propria tesi ricorsuale partendo dal presupposto che una parte dei candidati presenti alla prova scritta avrebbero agito nella circostanza concreta in maniera scorretta, astenendosi dal consegnare al membro della Commissione esaminatrice presente in sala il volume RDAT II-2000 o eventuali fotocopie del medesimo. Sennonché, egli non è stato in grado di apportare nessun elemento concreto in grado di far apparire perlomeno verosimile questa sua affermazione, ragione per la quale si deve ammettere che la premessa su cui si basa tale ragionamento costituisce una semplice ipotesi sprovvista di qualsiasi riscontro oggettivo. Ma anche qualora si volesse ammettere che quanto asserito dal ricorrente sia veramente accaduto, la censura sarebbe comunque da respingere. In effetti, il fatto che alcuni candidati siano riusciti a conservare durante l'esame il volume in parola, sarebbe da ascrivere unicamente al loro comportamento sleale e non dipenderebbe da una scelta o da una decisione in tal senso dell'autorità esaminatrice, la quale, con il suo agire, ha semmai cercato di garantire la parità di trattamento tra tutti i partecipanti alla prova scritta. Ne consegue che la richiesta formulata dall'insorgente di
far acquisire agli atti del presente procedimento i lavori d'esame degli altri candidati, le loro testimonianze e le statistiche inerenti alla percentuale di bocciati e di promossi dev'essere respinta, dal momento che si tratta di prove che, in ogni caso, non sarebbero di alcun rilievo per il presente giudizio.

5.- a) Da ultimo il ricorrente pone il quesito di sapere se l'assenza a livello cantonale di un'autorità di ricorso competente a giudicare le contestazioni in materia di esami d'avvocato sia compatibile con le garanzie procedurali previste dall'art. 6 n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950 (CEDU; RS 0.101), ed in particolare con la garanzia del giudice imparziale ed indipendente.
A questo proposito fa valere che le contestazioni in materia di esami sono delle vertenze civili ai sensi della predetta disposizione convenzionale e che come tali dovrebbero poter essere dedotte tramite ricorso dinanzi ad un'istanza giudiziaria dotata di pieno potere d'apprezzamento.

b) aa) Il Tribunale federale si è già occupato a più riprese del problema sollevato dall'insorgente, senza tuttavia mai pervenire ad una soluzione definitiva (sentenze non pubblicate del 10 novembre 1995 in re D. consid. 2 e del 29 novembre 1996 in re H. consid. 2). Esso ha comunque sottolineato come la questione dell'applicazione dell'art. 6 n. 1 CEDU si presenti particolarmente delicata per quanto riguarda gli esami professionali, vale a dire per quelle prove il cui superamento costituisce una condizione preliminare e diretta al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di una determinata professione (sentenza non pubblicata del 10 novembre 1995 in re D. consid. 2c). Dal canto suo, la dottrina svizzera si è mostrata divisa su tale problema (cfr. Rainer J. Schweizer, Die Schweizerischen Gerichte und das europäische Recht, in RDS 1993/II, n. 463 pag. 678; Andreas Kley-Struller, Der Anspruch auf richterliche Beurteilung "zivilrechtlicher" Streitigkeiten im Bereich des Verwaltungsrechts sowie von Disziplinar- und Verwaltungsstrafen gemäss Art. 6 EMRK, in AJP 1/94 n. 126 pag. 33; Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungrechtspflege, tesi, Berna 1995, pag. 260-261 e 266-267).

La questione sollevata dall'insorgente può in linea di principio restare aperta anche nel presente caso. Se si considera in effetti la fattispecie in esame dal punto di vista del mancato rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di una professione - aspetto questo che è il solo a risultare determinate ai fini di un'eventuale applicazione dell'art.

6 CEDU -, si deve dire che il giudizio impugnato non priva definitivamente il ricorrente della possibilità di ottenere il brevetto d'avvocato nel Cantone Ticino, in quanto questi dispone comunque ancora della possibilità di affrontare per la terza volta i relativi esami ed ottenere, in caso di successo, l'autorizzazione desiderata (cfr. art. 6 cpv. 4 LAvv). Attraverso l'emanazione del giudizio litigioso, la Commissione d'esame non ha dunque precluso per sempre all'insorgente la possibilità di esercitare l'attività forense in Ticino. Pertanto egli non può ancora sostenere di essere stato a torto limitato in un suo diritto di carattere civile.

bb) La Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di trattare il tema in parola in una sua sentenza del 28 giugno 1986 in re van Marle c. Paesi Bassi (Serie A, vol. 101). Chiamata in quell'occasione a statuire su dei ricorsi introdotti contro delle decisioni attestanti il mancato superamento dell'esame imposto a dei professionisti olandesi per poter continuare ad esercitare l'attività di esperti contabili, essa ha in sostanza affermato che il giudizio in merito all'esito di un esame non costituisce di principio materia della quale devono occuparsi i tribunali; per il che le garanzie previste dall'art. 6 n. 1 CEDU non dovrebbero valere per questo genere di vertenze. Ora, nel caso di specie il ricorrente non contesta il modo con cui la sua prova scritta del 23 marzo 2001 è stata valutata dalla Commissione esaminatrice, ma sostiene che l'esame avrebbe avuto uno svolgimento irregolare, in quanto, contrariamente alle informazioni ottenute in un primo tempo, egli non ha potuto far uso di una parte del materiale bibliografico che aveva portato con sé per consultazione.
Simili censure non sono a priori improponibili davanti ad un'autorità giudiziaria, se si considera che anche la Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso van Marle ha comunque precisato come di massima le contestazioni relative allo svolgimento, dal punto di vista procedurale, di un esame si prestino ad essere vagliate da parte dell'autorità giudiziaria, motivo per il quale le stesse vanno considerate di massima come delle contestazioni civili ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU. Si deve tuttavia rilevare che nel presente caso simili doglianze appaiono strettamente connesse con la valutazione materiale dell'esame: in effetti la questione di sapere se il preteso vizio procedurale abbia influito (ed eventualmente in che misura) sull'esito della prova, non può essere risolta senza verificare preventivamente il contenuto del parere allestito dall'insorgente.
In base a quanto è dato a sapere non si può ad esempio escludere che il ricorrente abbia saputo rispondere correttamente alla domanda il cui argomento era già stato trattato dal Tribunale federale nella più volte menzionata decisione pubblicata sul volume RDAT II-2000, ma non sia stato in grado di superare l'esame a causa delle risposte fornite agli altri quesiti. In questo caso, anche se dovesse essere confermata, l'asserita irregolarità risulterebbe ininfluente per l'esito finale della prova scritta e non giustificherebbe l'annullamento della decisione impugnata.

Da ultimo si deve ancora tenere conto del fatto che nel caso van Marle, oggetto di contestazione davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo erano alcune decisioni rese da una commissione di ricorso nazionale in materia di esami professionali. I giudici di Strasburgo si sono dunque trovati a dover risolvere la questione di sapere quali condizioni debba ossequiare una simile autorità. In questo senso essi hanno chiarito che le commissioni di ricorso in materia di esami devono di regola statuire anche sul corretto svolgimento procedurale della prova, dal momento che, come sopra già accennato, tali questioni si prestano all' esame da parte dei tribunali e possono pertanto essere qualificate come delle contestazioni di carattere civile ai sensi dell'art. 6 CEDU. Sennonché nel caso di specie il giudizio litigioso non era suscettibile di essere impugnato davanti a nessuna istanza di ricorso cantonale. Ora la sentenza van Marle non specifica quali requisiti debba rispettare la procedura davanti all'autorità esaminatrice. La stessa non dice neppure che contro le decisioni relative all'esito di un esame professionale debba per forza essere garantita la possibilità di adire un'istanza di ricorso giudiziaria, in grado di statuire
perlomeno sulle questioni procedurali e in materia di arbitrio, in quanto in quel caso un simile problema non si poneva.

cc) In conclusione si deve affermare che il ricorrente non può appellarsi alle garanzie di cui all'art. 6 n. 1 CEDU in quanto, pur non essendo riuscito a superare per la seconda volta gli esami per il conseguimento del brevetto d'avvocato, egli dispone ancora di una terza possibilità per riuscirvi. Inoltre occorre aggiungere che, anche qualora la prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo fosse da interpretare nel senso che l'art. 6 n. 1 CEDU impone ai tribunali ad occuparsi delle vertenze in materia di esami professionali, ciò varrebbe al massimo soltanto per le censure rivolte contro eventuali irregolarità procedurali. Ora, le doglianze avanzate dal

ricorrente, sebbene di natura essenzialmente formale, presuppongono, per poter essere evase, un giudizio di merito sul contenuto del parere da quest'ultimo allestito; questione questa che invece, anche secondo la prassi delle autorità di Strasburgo, non rientra nel campo di applicazione della predetta disposizione convenzionale. Per il che, anche quest'ultima censura dev'essere disattesa.

6.- Stante quanto precede, il gravame, nella misura in cui è ammissibile, dev'essere integralmente respinto. La tassa di giustizia va pertanto posta a carico del ricorrente (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 2000.– è posta a carico del ricorrente.

3. Comunicazione al ricorrente e alla Commissione esaminatrice per l'avvocatura del Cantone Ticino.
Losanna, 30 novembre 2001 VIZ

In nome della II Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente,

Il Cancelliere,