

**CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Consiglio Nazionale Forense, riunito in seduta pubblica, nella sua sede presso il Ministero della Giustizia, in Roma, presenti i Signori:

- Avv. Francesco GRECO	Presidente f.f.
- Avv. Daniela GIRAUDDO	Segretario f.f.
- Avv. Giuseppe Gaetano IACONA	Componente
- Avv. Giuseppe ALTIERI	Componente
- Avv. Ettore ATZORI	Componente
- Avv. Francesco CAIA	Componente
- Avv. Francesco DE BENEDITTIS	Componente
- Avv. Donato DI CAMPLI	Componente
- Avv. Francesco FAVI	Componente
- Avv. Mario NAPOLI	Componente
- Avv. Giovanna OLLA'	Componente
- Avv. Alessandro PATELLI	Componente
- Avv. Giuseppe SACCO	Componente
- Avv. Carolina Rita SCARANO	Componente

con l'intervento del rappresentante il P.G. presso la Corte di Cassazione nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Rita Sanlorenzo ha emesso la seguente

SENTENZA

Ricorso proposto dalla Dott.ssa [RICORRENTE] avverso la delibera in data 18/09/2020, con la quale il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rieti respinge la richiesta di rilascio del certificato di compiuta pratica forense;

Il ricorrente, Dott.ssa [RICORRENTE] non è comparsa;

è presente il suo difensore avv. [OMISSIS];

Per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Rieti, regolarmente citato, nessuno è presente;

Il Consigliere relatore avv. Carolina Rita Scarano svolge la relazione;

Inteso il P.G., il quale ha concluso chiedendo il rigetto del ricorso;

Inteso il difensore della ricorrente, il quale ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso.

FATTO

La dott.ssa [RICORRENTE], iscritta nel Registro dei Praticanti tenuto dal COA di Rieti dal novembre 2011 al gennaio 2014, veniva cancellata a seguito di propria istanza con delibera del COA n. 20 del 25 gennaio 2014.

Successivamente, in data 22 aprile 2020, formulava al medesimo COA richiesta di parere in ordine alla validità della pratica forense svolta tra il 2011 ed il 2014. Il COA, con delibera n. 14 del 7 maggio 2020, formulava parere contrario.

In data 8 maggio 2020, formulava comunque richiesta di rilascio del certificato di compiuta pratica, ritenendo di essere in possesso dei requisiti prescritti dalla legge, ovvero la nuova iscrizione nel registro dei praticanti.

Il COA di Rieti, considerate le difficoltà connesse alla situazione emergenziale dovuta alla pandemia, si riservava di decidere a valle di ulteriori approfondimenti (delibera COA 9 maggio 2020, n. 2, comunicata in data 11 maggio 2020); procedeva in senso positivo con riferimento alla ulteriore richiesta, disponendo una (nuova) iscrizione della dott.ssa [RICORRENTE] nel registro dei praticanti, subordinandone l'efficacia alla produzione della documentazione attestante la sussistenza dei presupposti (documentazione che veniva trasmessa il 15 maggio 2020). Successivamente inviava alla richiedente l'elenco dei documenti necessari ai fini della richiesta del certificato di compiuta pratica (delibera COA 12 giugno 2020, n. 4, comunicata in data 16 giugno 2020); i documenti venivano trasmessi in data 29 giugno 2020.

Il COA rilevava che la dott.ssa [RICORRENTE] aveva svolto un periodo di pratica forense tra il novembre 2011 e il gennaio 2014, decidendo poi di cancellarsi dal registro dei praticanti senza richiedere alcuna certificazione in merito all'attività svolta. Dall'esame dei libretti di pratica risultava aver svolto compiutamente e proficuamente i primi 3 semestri di tirocinio, sui 4 all'epoca previsti dalla normativa. Svolte alcune considerazioni sulla normativa da applicare nel caso concreto, da individuare in base al principio *tempus regit actum*, il COA evidenziava come:

- 1) lo stesso CNF, con il parere n. 33/2019, aveva precisato che *“la cancellazione – ove intervenuta prima del rilascio del certificato di compiuta pratica – determinava il venir meno degli effetti del periodo di tirocinio già compiuto”*. A poco rilevava lo svolgimento dei tre semestri, che perdevano dunque ogni efficacia;
- 2) era preclusa la possibilità di rilasciare il certificato di compiuta pratica ai sensi del vigente art. 17, comma 10, lett. b) della legge n. 247/2012, che prevede che tale certificato *“non può essere richiesto trascorsi sei anni dall'inizio, per la prima volta, della pratica”*;

3) da ultimo, non riteneva dirimente il richiamo effettuato dall'istante all'art. 48 della legge n. 247/2012, che recava una disciplina transitoria per la pratica professionale; la normativa transitoria, infatti, non può trovare applicazione nel caso concreto, per il periodo successivo al 17 febbraio 2015 (due anni dalla entrata in vigore della nuova legge professionale).

Sulla scorta di tali considerazioni, con delibera del 18 settembre 2020 il COA rigettava la richiesta di rilascio del certificato di compiuta pratica.

La dott.ssa [RICORRENTE], a mezzo del suo difensore, proponeva impugnazione avverso la delibera del COA di Rieti e chiedeva al CNF di accogliere il reclamo proposto e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità del provvedimento impugnato e, di conseguenza, il suo diritto ad ottenere il rilascio del certificato.

Formulava, altresì, istanza di sospensione dell'esecutività del provvedimento reclamato, perché le venisse rilasciato, in via provvisoria e cautelare, il provvedimento di eseguita pratica forense al solo fine di poter sostenere l'esame di Stato.

La dott.ssa [RICORRENTE] ha impugnato la delibera di rigetto della richiesta articolando 5 motivi riconducibili all'illegittimità e all'irragionevolezza dell'atto e segnatamente:

1. Normativa applicabile: considerato che la pratica veniva svolta dal novembre 2011 al gennaio 2014, doveva applicarsi la normativa previgente, salvo la riduzione del periodo di tirocinio a 18 mesi (come previsto dall'art. 48 della legge n. 247/2012). Di conseguenza, anche il periodo di tirocinio necessario per richiedere il certificato va individuato di 3 semestri, e non 4 come sostenuto dal COA di Rieti.

2. Errata applicazione del principio *tempus regit actum*: il rilascio del certificato, avente valore di mera attestazione della pratica, costituirebbe un atto vincolato in funzione certificatoria; di conseguenza, svolta la pratica forense e verificata la sussistenza dei requisiti, il COA deve limitarsi a formulare l'attestazione prevista dalla legge;

3. Inconferenza del richiamo al parere CNF n. 33/2019, che concerneva un caso diverso da quello in esame, in quanto il tirocinante aveva richiesto ed ottenuto la cancellazione dopo aver svolto un periodo di pratica inferiore a quello ritenuto sufficiente dalla legge;

4. **Illegittima applicazione dell'art. 17, comma 10, della legge n. 247/2012**, inapplicabile ai tirocini iniziati prima della sua entrata in vigore;

5. **Illegittimità per errata interpretazione della normativa vigente**, in quanto ai tirocini in corso continuava ad applicarsi la normativa previgente non essendo ancora entrato in vigore il regolamento sulla disciplina del tirocinio;

La difesa ha articolato altresì un sesto motivo, proposto in via subordinata, ove ha eccepito altresì la violazione art. 8, comma 6, del DM n. 70/2016, per mancata convocazione da

parte del COA e violazione del diritto di difesa, in quanto il COA ha provveduto senza prima sentirla.

Da ultimo, la reclamante ha formulato istanza di sospensione dell'esecutività del provvedimento reclamato, perché le venga rilasciato, in via provvisoria e cautelare, il provvedimento di eseguita pratica forense al solo fine di poter sostenere l'esame di Stato.

DIRITTO

La censura articolata con il primo motivo risulta fondata.

Con esso la ricorrente correttamente argomenta nel senso che il COA di Rieti non abbia considerato come la pratica forense risultava compiuta dal novembre 2011 sino a gennaio 2014. In tale momento risultava già entrata in vigore la nuova legge professionale che all'art. 48 dispone l'applicazione della normativa previgente per un periodo di due anni, salvo la riduzione del periodo di tirocinio a 18 mesi. Il periodo di tirocinio necessario per richiedere il certificato non rilasciato era, pertanto, pari a tre semestri e non a quattro, come sostenuto dal COA.

In relazione ai motivi due, tre e cinque del reclamo, che è necessario qui trattare congiuntamente, la ricorrente ritiene che, ai fini del rilascio del certificato, risulti superfluo individuare la disciplina applicabile; tale attività, infatti, di carattere amministrativo – come sottolineato dal COA – costituirebbe un atto vincolato in funzione certificatoria. Di conseguenza, svolto il periodo prescritto di pratica forense, una volta verificata la sussistenza dei necessari presupposti e requisiti il COA deve limitarsi a rilasciare l'attestazione prevista dalla legge.

Con riferimento alla disciplina del tirocinio forense, ritiene che debba trovare integrale applicazione la normativa previgente, in quanto il tirocinio si è svolto ai sensi delle disposizioni previgenti. Sottolinea il carattere inconferente del richiamo al parere CNF n. 33/2019, relativo a caso del tutto differente da quello in esame (poiché il tirocinante aveva richiesto ed ottenuto la cancellazione dal registro dei praticanti dopo aver svolto un periodo di pratica inferiore a quello ritenuto sufficiente dalla legge) e l'erronea interpretazione della normativa vigente.

Il COA di Rieti ha invece ritenuto che la richiesta avanzata (rilascio del certificato di compiuta pratica) costituisca il momento di avvio ad un procedimento amministrativo, che in base al principio del *tempus regit actum* risulta disciplinato dalla normativa in vigore nel tempo in cui si svolge. Di conseguenza, considerato che il certificato veniva richiesto in data 8 maggio 2020, trova applicazione la normativa dettata dalla legge n. 247/2012. Sulla base di tale assunto, non ha ritenuto di poter rilasciare il certificato per tre ordini di ragioni:

1) ai sensi del parere CNF n. 33/2019 *“la cancellazione – ove intervenuta prima del rilascio del certificato di compiuta pratica – determini il venir meno degli effetti del periodo di tirocinio già compiuto”*;

2) ai sensi dell’art. 17, comma 10, lett. b) della legge n. 247/2012 risulta preclusa la possibilità di rilasciare il certificato di compiuta pratica *“trascorsi sei anni dall’inizio, per la prima volta, della pratica”*;

3) da ultimo, ritiene che la norma transitoria dettata dall’art. 48 della nuova legge professionale (che reca la disciplina transitoria del tirocinio) non possa trovare applicazione nel caso concreto, in quanto il periodo transitorio si è concluso il 17 febbraio 2015 e, comunque, non più tardi del 3 giugno 2016, entrata in vigore del nuovo regolamento sul tirocinio recato dal DM n. 70/2016.

Riportata in sintesi la prospettazione articolata nel reclamo ed il contenuto dell’impugnata delibera si deve osservare quanto segue.

La legge n. 247/2012 ha previsto una nuova disciplina del tirocinio forense con la riduzione della sua durata ad un periodo di diciotto mesi.

Per la disciplina del nuovo tirocinio (modalità di svolgimento del tirocinio, le procedure di controllo, le ipotesi giustificative della sua interruzione, e così via) il legislatore ha rinviato ad un regolamento ministeriale, da adottare sentito il CNF, disponendo l’applicazione delle disposizioni vigenti non abrogate, anche se non richiamate, fino alla sua entrata in vigore (così agli artt. 48, con particolare riferimento alla disciplina del tirocinio, ed all’art. 65, che concerne tutte le materie da disciplinare con regolamenti ministeriali da adottare sentito il CNF).

In data 3 giugno 2016 è entrato in vigore il DM 17 marzo 2016, n. 70 (*Regolamento recante la disciplina per lo svolgimento del tirocinio per l’accesso alla professione forense ai sensi dell’articolo 41, comma 13, della legge 31 dicembre 2012, n. 247*), recante la disciplina del nuovo tirocinio forense.

La disciplina di riferimento del tirocinio svolto dalla dott.ssa [RICORRENTE] nel periodo novembre 2011 – gennaio 2014 è, necessariamente, quella previgente rispetto alla nuova legge professionale, fatta salva la riduzione del periodo di tirocinio a diciotto mesi (così come previsto dall’art. 48 della legge n. 247/2012).

Per quanto concerne invece l’individuazione della disciplina applicabile al procedimento amministrativo di rilascio del certificato di compiuta pratica, applicando il *tempus regit actum* ogni atto trova il proprio regime giuridico di riferimento nella disciplina normativa in vigore nel tempo in cui viene posto in essere.

Le norme applicabili che disciplinano il procedimento di rilascio del certificato sono pertanto quelle vigenti al momento in cui l'attività amministrativa risulta concretamente esercitata dal COA.

Di conseguenza, dovranno applicarsi le relative disposizioni della nuova legge professionale e del DM n. 70/2016.

Occorre sottolineare che mentre le norme previgenti prevedevano che il certificato di compiuta pratica venisse rilasciato su richiesta degli interessati (art. 30 RD n. 37/1934), la nuova disciplina dettata dal DM n. 70/2016 prevede che *«Al termine del periodo di tirocinio, il consiglio dell'ordine, sulla base delle verifiche svolte, rilascia il certificato di compiuto tirocinio»* (art. 8, comma 6), senza necessità di richiesta da parte del tirocinante.

Ma carattere precipuo del tirocinio è il suo svolgimento in forma continuativa. Le norme della nuova legge professionale, diversamente da quanto previsto in passato dall'art. 4 RD n. 37/1934, introducono e regolano ipotesi di interruzione, tali da derogare al principio di continuità, che possono considerarsi giustificate ai fini di una sospensione della pratica. La disciplina sopravvenuta, tuttavia, sebbene abbia ripreso all'art. 7, comma 8, del DM n. 70/2016 la regola che comporta la cancellazione dal registro dei praticanti dovuta ad una interruzione non giustificata del tirocinio per un periodo superiore a sei mesi, non riproduce una ulteriore disposizione dell'art. 4 RD n. 37/1934, secondo cui venivano meno gli effetti del tirocinio già compiuto a seguito di cancellazione del tirocinante prima del rilascio del certificato di compiuta pratica.

La questione dirimente, pertanto, si concentra sull'eventualità di poter ritenere applicabile ancora oggi, dopo l'entrata in vigore della nuova legge professionale, la previsione ora citata. Sull'interrogativo ha riflettuto il CNF in sede consultiva, nel parere n. 33/2019, ritenendo di dover dare risposta positiva al quesito. È vero che la previsione di cui all'art. 4 RD n. 37/1934, relativa agli effetti della cancellazione dal Registro sul tirocinio, come appena rilevato, non risulta riprodotta nella nuova legge professionale; e, tuttavia, la cancellazione su richiesta dal registro dei praticanti, secondo il parere richiamato, determina il venir meno degli effetti del periodo di tirocinio già compiuto anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 247/2012: il carattere continuativo del tirocinio, infatti, si pone in antitesi con la deroga alla continuità, recata dalla disciplina dell'interruzione (che si verifica quando interviene la cancellazione, prima del rilascio del certificato di compiuta pratica).

Di un caso parzialmente simile si era occupato anche un parere precedente, nel quale il CNF ha ritenuto possibile il rilascio del certificato di compiuta pratica al momento della reiscrizione all'albo successiva ad una precedente cancellazione volontaria (parere CNF n. 52/2016).

La dott.ssa [RICORRENTE] ritiene inconferente il parere n. 33/2019, che concernerebbe un caso differente (tirocinante che non aveva concluso, al momento della cancellazione, il periodo di tempo prescritto), e sostiene che il tirocinio svolto nel periodo novembre 2011 – gennaio 2014 risultava privo di interruzioni, per cui non risultava in contrasto con il principio di continuità del tirocinio.

* * *

A ben vedere, alla scadenza del periodo previsto dalla legge non consegue automaticamente il rilascio del certificato di compiuta pratica, ma al fine occorre un'attività di verifica che la legge affida al COA, nell'ambito dei compiti di vigilanza e controllo di un corretto ed efficace tirocinio forense (art. 29, comma 1, lett. c) della legge n. 247/2012, specificati nell'art. 8 DM n. 70/2016). Non solo durante il periodo di tirocinio ma anche al termine, il COA presso cui il praticante è iscritto deve procedere alle necessarie attività di controllo finalizzate alla verifica dell'effettivo e proficuo svolgimento del tirocinio (verifica del libretto di tirocinio, colloqui periodici, assunzione di informazioni dai soggetti presso i quali si sta svolgendo il tirocinio, accertamento dell'assistenza al numero prescritto di udienze e dell'effettiva collaborazione all'attività professionale).

Tale attività è stata esercitata dal COA che ha convalidato i tre semestri di tirocinio svolti dalla dott.ssa [RICORRENTE] e necessari ai fini del completamento del periodo ai sensi della l. 247/2012.

La dott.ssa [RICORRENTE], al termine del periodo di tirocinio, formulava istanza di cancellazione dal Registro, senza richiedere il rilascio del certificato di compiuta pratica.

Come già precisato, la nuova disciplina dettata dal DM n. 70/2016, applicabile al caso in esame con riferimento al procedimento di rilascio del certificato, non prevede più la richiesta dell'interessato ai fini del rilascio del certificato, ma onera il COA, all'esito delle verifiche svolte nell'ambito dei compiti di vigilanza e controllo, al rilascio del certificato di compiuta pratica (art. 8, comma 6). Tale norma non poteva trovare applicazione nel gennaio 2014, in quanto è entrata in vigore solo nel 2016 ed era dunque vigente al momento della richiesta della Dott.ssa [RICORRENTE].

Ed in questo caso la cancellazione non ha interrotto il tirocinio che si era effettivamente compiuto a seguito della convalida dei tre semestri operata dal COA che dunque, avrebbe dovuto, all'esito della richiesta e su impulso della Dott.ssa [RICORRENTE], rilasciare o meno il certificato di compiuta pratica a norma del D.M. 70/2016.

La ricorrente lamenta infine l'illegittima applicazione dell'art. 17, comma 10, della legge n. 247/2012, inapplicabile ai tirocini iniziati prima della sua entrata in vigore.

La censura coglie nel segno. La norma richiamata si riferisce al patrocinio sostitutivo quinquennale, introdotto dall'art. 41, comma 2, della legge n. 247/2012, per cui non si

applica ai tirocinanti già iscritti alla data di entrata in vigore della nuova legge professionale; il termine di sei anni per la richiesta del certificato è pertanto riferito unicamente ai tirocini soggetti alla nuova disciplina. Come è stato precisato, *ai sensi dell'articolo 1, comma 2 del d.m. n. 70/2016, ai tirocini in corso alla data di entrata in vigore del regolamento "continua ad applicarsi la normativa previgente, ferma restando la riduzione della durata a diciotto mesi e la facoltà del praticante di avvalersi delle modalità alternative di svolgimento del tirocinio"* (CNF parere 41/2021). I praticanti già iscritti e non assoggettati alla nuova disciplina possano rimanere iscritti oltre il sessennio, potendo richiedere senza termine il certificato di compiuta pratica (CNF parere 42/2022).

In conclusione, dunque, la dott.ssa [RICORRENTE] ha diritto ad ottenere il certificato di compiuta pratica pari ai 3 semestri compiuti prima dalla cancellazione dal registro, a nulla ostando tale cancellazione rispetto alla posizione maturata prima della stessa e utilmente spendibile una volta iscrittasi nuovamente.

P.Q.M.

visti gli artt. 36 e 37 L. n. 247/2012 e gli artt. 59 e segg. del R.D. 22.1.1934, n. 37;

il Consiglio Nazionale Forense accoglie il ricorso.

Dispone che in caso di riproduzione della presente sentenza in qualsiasi forma per finalità di informazione su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica sia omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi degli interessati riportati nella sentenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 19 gennaio 2023;

IL SEGRETARIO f.f.

f.to Avv. Daniela Giraudò

IL PRESIDENTE f.f.

f.to Avv. Francesco Greco

Depositata presso la Segreteria del Consiglio nazionale forense,
oggi 27 marzo 2023.

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

f.to Avv. Rosa Capria

Copia conforme all'originale

LA CONSIGLIERA SEGRETARIA

Avv. Rosa Capria