

All' Adunanza plenaria la questione concernente l'ambito della motivazione del giudizio di insufficienza delle prove scritte dell'esame per la c.d. abilitazione forense

[C.g.a., ordinanza 2 maggio 2017, n. 206 – Pres. Castriota Scanderbeg, Est. Verde](#)

Avvocato – Esami – Prova scritta – Motivazione – Voto numerico - Sufficienza – Deferimento all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato

Vanno rimesse all'Adunanza plenaria le due seguenti questioni concernenti la motivazione del giudizio di non ammissione alle prove orali dell'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato:

a) se l'art. 49 della legge 247/2012 escluda l'applicazione dell'art. 46, comma 5, della stessa legge;

b) se il voto numerico sia capace di esprimere e sintetizzare il giudizio tecnico – discrezionale della commissione senza ulteriori oneri motivazionali (1).

(1) I.- La lunga storia della sufficienza del voto numerico per valutare gli elaborati scritti per l'esame di abilitazione alla professione di avvocato conosce una nuova puntata.

Con l'ordinanza in epigrafe il C.g.a. affida all'Adunanza plenaria due connessi, seppur distinti, profili, della medesima vicenda.

In primo luogo, si chiede di verificare se la disciplina transitoria che rinvia l'entrata in vigore della riforma dell'esame di abilitazione comprenda, nel rinvio, anche la innovativa previsione di cui all'art. 46 comma 5, l. n. 247 del 2012, secondo cui *“La commissione annota le osservazioni positive o negative nei vari punti di ciascun elaborato, le quali costituiscono motivazione del voto che viene espresso con un numero pari alla somma dei voti espressi dai singoli componenti”*.

In secondo luogo, si chiede alla Plenaria di statuire se il voto numerico sia sufficiente ed adeguato al fine di esprimere il giudizio tecnico discrezionale proprio della commissione.

Invero, sotto entrambi i profili, era emerso un orientamento positivo piuttosto consolidato: sia nel senso del rinvio dell'entrata in vigore di tutta la riforma in materia, sia in merito alla piena sufficienza del voto numerico una volta predeterminati a monte i criteri di valutazione (sulla disciplina transitoria proprio in relazione al voto numerico cfr. Cons. Stato, sez. IV, ord. n. 517 del 2014 in Foro it., 2014, III, 343).

II.- La rimessione è stata deliberata nell'ambito di un giudizio di appello proposto per la riforma di una sentenza di primo grado che aveva accolto l'originario ricorso

avverso l'esito negativo di tutte e tre le prove scritte (per un punteggio totale pari a 83, inadeguato rispetto al minimo previsto per l'ammissione alla prova orale, pari a 90, secondo le norme *ratione temporis* vigenti).

La sentenza di primo grado aveva fondato l'accoglimento sul principio per cui il voto numerico deve essere sempre accompagnato da una espressione lessicale che, quanto meno, anche sinteticamente, consenta di cogliere quali siano gli aspetti critici e/o deficitari individuati in sede di correzione dell'elaborato, in relazione ai parametri di valutazione predeterminati.

In sede di appello, la difesa erariale contestava la sentenza invocando la granitica giurisprudenza che reputa assolto l'onere motivazionale con l'indicazione del solo voto numerico.

Nel ricostruire il quadro normativo, l'ordinanza di rimessione:

a) pone a confronto la disciplina previgente con quella innovativa di cui alla riforma del 2012, evidenziando come le modalità di svolgimento delle prove non prevedono differenze apprezzabili fra le due fonti. Da ciò se ne trae la conseguenza che non sarebbe giustificato il rinvio dell'entrata in vigore di una norma, quale l'art. 46 comma 5, riguardante uno dei principi dell'azione amministrativa (ovvero comunicare ai soggetti con cui entra in rapporto le ragioni dei suoi provvedimenti);

b) richiama alcune decisioni costituenti eccezione ovvero puntualizzazione rispetto al principio consolidato;

c) si sofferma sul diritto vivente riconosciuto dalla giurisprudenza del giudice delle leggi;

d) alla stregua di tali richiami, rimette all'esame dell'Adunanza plenaria le questioni riassunte nella massima di cui in epigrafe.

III.- In tema di sufficienza del voto numerico la giurisprudenza del Consiglio di Stato risulta costantemente orientata nel senso evidenziato dalla stessa ordinanza.

In proposito, a titolo esemplificativo, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 27 settembre 2016, n. 3946 secondo cui *"dopo l'entrata in vigore dell'art. 3, l. 7 agosto 1990, n. 241 i provvedimenti della commissione esaminatrice degli aspiranti avvocati, che rilevano l'inidoneità delle prove scritte e non li ammettono all'esame orale, vanno di per sé considerati adeguatamente motivati anche quando si fondano su voti numerici, attribuiti in base ai criteri da essa predeterminati, senza necessità di ulteriori spiegazioni e chiarimenti, valendo comunque il voto a garantire la trasparenza della valutazione..... la circostanza per la quale sugli elaborati non sia stato apposto alcun segno grafico di correzione non costituisce elemento significativo da cui desumere la carenza di motivazione giacché la necessaria correlazione con i predeterminati criteri di valutazione è comunque garantita dalla graduazione ed omogeneità delle valutazioni effettuate mediante l'espressione della cifra del voto"*; sulla sufficienza del punteggio numerico, sulla piena

fungibilità dei commissari componenti la commissione, anche dopo la riforma del 2012, e sulla inconfigurabilità del vizio di disparità di trattamento sulle valutazioni difformi di elaborati redatti da diversi candidati, cfr. Cons. Stato, sez. IV 21 aprile 2017, n. 1875; sez. IV, 5 dicembre 2016, n. 5099; sez. V, 30 novembre 2015, n. 5407.

Fra le decisioni di segno opposto può richiamarsi, sempre a titolo esemplificativo, Cons. giust. amm., ord., 18 dicembre 2015, n. 763, ord., 20 novembre 2015, n. 653, in *Foro it.*, 2016, III, 166; T.a.r. per la Liguria, sez. II, 29 novembre 2012 n. 1531 secondo cui *“La sussistenza di un parere pro veritate che valuta positivamente l’elaborato, la mancanza di indicazioni sull’elaborato e l’inesistenza di un giudizio che giustifichi la valutazione sulla base dei criteri che erano stati disposti dalla commissione centrale, e che vincolavano le numerose sottocommissioni che hanno proceduto alla correzione, sono elementi sintomatici di un giudizio che quanto meno risulta censurabile sotto il profilo del travisamento del fatto e dell’illogicità della motivazione seppur racchiusa in un voto numerico”*.

Tuttavia, secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale, pareri di tal genere sono sostanzialmente irrilevanti al fine di confutare il giudizio della sottocommissione; spetta in via esclusiva a quest’ultima la competenza a valutare gli elaborati degli esaminandi e, a meno che non ricorra l’ipotesi residuale del macroscopico errore logico (che nella fattispecie il Collegio non rileva), non è consentito al giudice della legittimità sovrapporre alle determinazioni da essa adottate il parere reso da un soggetto terzo, quale che sia la sua qualifica professionale ed il livello di conoscenze e di esperienze acquisite nella materia in discussione (cfr. per tutte Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 2016, n. 2110; sez. IV, 17 aprile 2009, n. 1853; sez. IV, 17 febbraio 2009, n. 859).

L’orientamento prevalente è stato qualificato in termini di diritto vivente dalla stessa Corte costituzionale, intervenuta:

e) dapprima nel 2009 (con la sentenza 30 gennaio 2009 n. 20 in *Giur. cost.*, 2009, 142 con nota di DEL CANTO, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 22, comma 9, dell’ordinamento forense nonché degli art. 17-bis, 22, 23 e 24, comma 1, delle relative norme integrative e di attuazione *“nella parte in cui non prevedono l’obbligo di giustificare e/o motivare il voto verbalizzato in termini alfanumerici in occasione delle operazioni di valutazione delle prove scritte d’esame per l’abilitazione alla professione forense, sollevata in riferimento agli art. 24, commi 1 e 2, 111, commi 1 e 2, 113, comma 1, e 117, comma 1, Cost.”*; in tale occasione il giudice delle leggi aveva osservato che tutte le norme costituzionali invocate, fanno esclusivo riferimento al piano processuale, mentre la denunciata illegittimità costituzionale della norma - come interpretata secondo il diritto vivente, nonostante la Corte costituzionale abbia sinora escluso la tesi secondo cui l’insussistenza di un obbligo di motivazione dei punteggi attribuiti in sede di correzione e della idoneità degli stessi punteggi numerici a rappresentare una valida motivazione del provvedimento di inidoneità costituisca un’interpretazione obbligata e univoca – concerne

un momento del procedimento amministrativo che disciplina lo svolgimento degli esami per l'abilitazione alla professione forense, riguardante cioè il profilo sostanziale dei requisiti di validità del provvedimento di esclusione del candidato, conclusivo di detto procedimento);

f) successivamente con la nota sentenza 8 giugno 2011, n. 175 (in *Giur. Cost.* 2011, 3, 2266 con nota di SCOCA), secondo cui *“non è fondata, in riferimento agli art. 3, 4, 24, 41, 97 e 117 cost., la q.l.c. degli art. 17 bis, comma 2, 23, comma 5, 24, comma 1 r.d. 22 gennaio 1934 n. 37, come novellato dal d.l. n. 112 del 2003, nella parte in cui essi, secondo il diritto vivente, consentono che i giudizi di non ammissione dei candidati che partecipano agli esami di abilitazione all'esercizio della professione forense possano essere motivati con l'attribuzione di un mero punteggio numerico. La graduazione del punteggio numerico, infatti, da un lato, consente alla commissione esaminatrice di esprimere, sia pure in modo sintetico, un giudizio complessivo dell'elaborato; dall'altro, risponde ad esigenze di buon andamento dell'azione amministrativa, che rendono non esigibile una dettagliata esposizione, da parte delle commissioni esaminatrici, delle ragioni che hanno condotto ad un giudizio di non idoneità, avuto riguardo sia ai tempi entro i quali le operazioni concorsuali o abilitative devono essere portate a compimento, sia al numero dei partecipanti alle prove”*. La questione di legittimità costituzionale risolta dalla sentenza n. 175 del 2011, era stata promossa dal T.a.r. per la Lombardia (ord. 6 aprile 2010, in *Corr. giur.*, 2010, 791, con nota di DIDONNA, e 8 aprile 2010, in *Foro amm.- Tar*, 2010, 4083, con nota di BASILE). La Consulta ha richiamato una serie di precedenti della giurisprudenza amministrativa riconosciuti come espressione di diritto vivente (Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 2010 n. 445: *“in sede di valutazione degli elaborati scritti presentati dai candidati agli esami di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato non è richiesta, da parte della competente commissione, l'apposizione di glosse, di segni grafici o di indicazioni di qualsiasi tipo, sui verbali relativi alle operazioni di correzione, non avendo detti verbali la finalità di rendere edotti i candidati degli eventuali errori commessi, ma unicamente di dar conto del giudizio espresso con il punteggio numerico”*; sez. IV, 4 maggio 2010 n. 2557: *“anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 3 l. n. 241 del 1990, i provvedimenti della commissione esaminatrice che valutano negativamente le prove scritte vanno considerati di per sé adeguatamente motivati quando si fondano su voti numerici, attribuiti in base ai criteri da essa predeterminati, senza necessità di ulteriori spiegazioni e chiarimenti, valendo comunque il voto a garantire la trasparenza della valutazione”*; sez. IV, 4 maggio 2010 n. 2544: *“i provvedimenti della commissione esaminatrice che rilevano l'inidoneità delle prove scritte e non ammettono all'esame orale il partecipante agli esami per l'abilitazione all'esame di avvocato — vanno di per sé considerati adeguatamente motivati, quando si fondano su voti numerici, attribuiti in base ai criteri da essa - o comunque dalla competente commissione istituita presso il Ministero della giustizia - predeterminati, senza necessità di ulteriori spiegazioni e chiarimenti e senza, dunque, che sia ipotizzabile la necessità della « predisposizione di una griglia » volta a chiarire il significato del voto attribuito in rapporto ai predeterminati criteri di valutazione”*).

IV.- L'orientamento prevalente in tema di abilitazione alla professione di avvocato trova conferma, più in generale, nell'indirizzo espresso dalla giurisprudenza in ordine alla valutazione delle prove scritte effettuate nell'ambito di veri e propri concorsi pubblici.

Al riguardo, si segnala fra le tante Cons. Stato sez. IV, 5 dicembre 2016 n. 5099 secondo cui *"In presenza di criteri di massima e parametri di riferimento sufficientemente specifici, il voto numerico attribuito alle prove o ai titoli di un concorso pubblico, in mancanza di una norma contraria, esprime e sintetizza il giudizio tecnico della commissione, atteso che esso già contiene in se stesso, senz'uopo di ulteriori spiegazioni, la motivazione quale principio d'economicità amministrativa di valutazione, assicura la necessaria chiarezza e graduazione dei giudizi resi dalla Commissione esaminatrice nell'ambito del punteggio disponibile e del potere amministrativo da essa esercitato, tanto grazie alla predeterminazione dei criteri che presiedono all'attribuzione del voto, da cui si desume, con evidenza, la graduazione e l'omogeneità delle valutazioni effettuate"*.

V.- Sul versante più strettamente processuale si segnala:

g) Cons. Stato ad. plen., 27 febbraio 2003, n. 3 in *Dir. proc. amm.* 2003, 1198 con nota di ANDREIS, secondo cui: *"È improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse l'appello dell'amministrazione avverso la statuizione di un tribunale amministrativo regionale che abbia ritenuto insufficiente la motivazione, espressa in punteggio numerico, di insufficienza delle prove scritte di un candidato (nella specie, all'esame per il conseguimento del titolo di avvocato), qualora l'amministrazione medesima, in esecuzione di detta decisione, non si sia limitata ad ampliare la motivazione del giudizio negativo già emesso, ma abbia proceduto ad un nuovo ed autonomo giudizio, stavolta favorevole, sugli elaborati del candidato"*.

h) Cass. civ., sez. un., 28 maggio 2012, n. 8412, in *Foro it.*, 2012, I, 2681 (ivi i richiami di dottrina e giurisprudenza), secondo cui *"le valutazioni tecniche delle commissioni giudicatrici di esami o concorsi pubblici sono assoggettabili al sindacato di legittimità del giudice amministrativo per manifesta illogicità del giudizio tecnico o travisamento di fatto in relazione ai presupposti del giudizio medesimo, senza che ciò comporti eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento nella sfera del merito amministrativo. (Principio enunciato in riferimento all'operato della commissione giudicatrice per l'esame di abilitazione alla professione di avvocato, la quale non aveva ammesso alla prova orale un candidato rilevando nel suo elaborato scritto errori di grammatica e improprietà di forma, la cui insussistenza era stata viceversa accertata dal Consiglio di Stato)"*.

VI.- In tema di svolgimento delle prove per l'esame di avvocato si segnala per completezza:

i) circa le formalità di abbinamento delle buste recanti gli elaborati, Cons. Stato, sez. IV, 8 febbraio 2017, n. 558;

l) sul valore da attribuire ai criteri generali dettati dalla Commissione centrale, Cons. Stato, sez. IV, 30 settembre 2016, n. 4035;

m) sulla portata applicativa dell'art. 4, co. 2 *bis*, d.l. n. 115 del 2005 convertito con modificazioni dalla l. n. 168 del 2005, Cons. Stato, Ad. plen., 28 maggio 2015, n. 1, in *Foro it.*, 2015, III, 446, con nota di DE HIPPOLYTIS; sez. IV, sentenza 16 gennaio 2013, n. 254 e decreto 20 dicembre 2012, n. 5003, *id.*, 2013, III, 121 con nota di PALMIERI cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza;

n) sulla liceità della trascrizione dei brani di giurisprudenza da parte di un candidato ai fini della sua esclusione, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 novembre 2015, n. 5248, in *Foro it.*, 2016, III, 166 con nota ricostruttiva di PALMIERI;

o) in tema di prove orali, T.a.r. per il Lazio, nn. 3061 del 2013; 5740 del 2013, 1468 del 2013, in *Foro it.*, 2014, III, 48;

p) sul regolamento di cui al decreto ministeriale n. 48 del 25 febbraio 2016 recante la disciplina dell'esame di stato, v. G. SCARSELLI, *Il nuovo decreto ministeriale per lo svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense*, in *Foro it.*, 2016, V, 139;

q) T.a.r. per il Lazio, sez. III, ord. 29 dicembre 2016, n. 12856 (oggetto della [News US 9 gennaio 2017](#)) che ha rimesso alla Corte costituzionale la disciplina relativa all'iscrizione nell'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.