

CONCORSI PUBBLICI: T.A.R. Lozio -Roma, Sezione I, Sentenza 3 dicembre 2024, n. 21777, in Foro Amministrativo n. 12 del 2024, pag. 1720.

1. Concorsi pubblici -Concorso a posti Referendario TAR -Avvocati iscritti all'albo da otto anni - Attualità dell'iscrizione all'albo degli avvocati -Illegittimità -Ragioni.

2. Concorsi pubblici -Concorso a posti Referendario TAR -Avvocati iscritti all'albo da otto anni - Attualità dell'iscrizione all'albo degli avvocati -Non è necessaria ai fini dell'ammissione al concorso -Ragioni.

3. Concorsi pubblici -Concorso a posti Referendario TAR -Illegittimità del regolamento di attuazione della l. n. 1034/1971 e del bando di concorso -Effetti: illegittimità derivata del provvedimento di esclusione del candidato.

4. Concorsi pubblici - Concorsi a posti di Referendario TAR - Annullamento del provvedimento di esclusione dal concorso -Effetti: annullamento in parte qua del provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva del concorso, nonché del provvedimento di nomina dei vincitori.

5. Concorsi pubblici -Criteri di accesso ad una procedura concorsuale - principio del favor participationis -Applicabilità -Ragioni.

1. Il Regolamento di attuazione della l. n. 1034 del 1971 (d.P.R. n. 214/1973) è illegittimo, perché affetto da irragionevolezza e disparità di trattamento, nella parte in cui non prevede, in analogia con quanto disposto per i consiglieri regionali, provinciali e comunali, che possano partecipare al concorso anche gli avvocati che non siano più iscritti all'Albo alla data di scadenza del termine utile per la presentazione delle domande, se essi sono stati, però, in passato, iscritti all'albo per un periodo pari o superiore a otto anni. In termini più specifici, l'art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 214/1973 è illegittimo e va, pertanto, annullato, nella parte in cui non esclude, anche con riferimento alla categoria indicata dall'art. 14, comma 1, numero 6, della l. n. 1034 del 1971 (« avvocati iscritti all'Albo da otto anni »), che tale requisito di ammissione al concorso debba essere posseduto alla data di scadenza del termine utile per la presentazione delle domande.

Il requisito dell'attualità dell'iscrizione all'Albo degli Avvocati per poter partecipare al concorso TAR presenta più profili connotati da palese irragionevolezza. Tale requisito risulta essere, in primo luogo, incoerente con la ratio sottesa all'individuazione delle categorie di soggetti ammessi a partecipare al concorso; ratio che è solamente quella di ammettere chi possa vantare una solida esperienza professionale, maturata dopo il decorso di un determinato numero minimo di anni. Richiedere l'attualità dell'iscrizione all'Albo per gli avvocati, tuttavia, non solo non ha quale effetto pratico quello di selezionare i candidati che abbiano un'esperienza forense più duratura, ma paradossalmente può portare proprio ad escludere coloro che siano stati iscritti per un periodo più lungo di altri se, per avventura, essi si sono cancellati dall'albo in prossimità della pubblicazione del bando di concorso. L'effetto irrazionale che può derivare dalla previsione di tale requisito è, in altri termini, quello di ammettere al concorso un avvocato che abbia un'esperienza professionale più breve, rispetto ad un altro che possa vantare una più duratura, solamente perché il primo è attualmente iscritto all'Albo, mentre il secondo si è cancellato. Tuttavia, l'attualità dell'iscrizione all'Albo degli avvocati è una circostanza « neutra », che nulla aggiunge in termini di selezione dei candidati aventi una più solida e aggiornata competenza professionale.

2. L'art. 14, l. n. 1034 del 1971 elenca una serie di categorie di soggetti che possono partecipare al concorso TAR e a specificare quale sia la durata minima dell'esperienza richiesta per ciascuna categoria. Nulla dispone, invece, con riguardo all'attualità, o meno, del requisito richiesto per le singole categorie indicate. Il dato letterale della previsione di cui al numero 6) dell'art. 14 citato (« avvocati iscritti all'albo da otto anni ») non è, infatti, significativo nel senso di imporre obbligatoriamente l'attualità dell'iscrizione all'albo per gli avvocati che intendano partecipare al concorso TAR. Il disposto letterale dell'art. 14, dunque, non è affatto univoco nel senso di imporre

l'attualità dell'iscrizione all'albo degli avvocati per coloro che intendano partecipazione al concorso TAR. Appare più convincente un'interpretazione letterale del medesimo articolo, che circoscriva il suo contenuto precettivo solamente all'indicazione di quali siano le categorie di soggetti ammessi a partecipare al concorso e di quale sia la durata minima dell'esperienza richiesta, senza nulla, invece, prevedere in punto di attualità, o risalezza, dell'esperienza stessa.

La ratio sottesa all'art. 14, l. n. 1034/1971 è solamente quella di ammettere la partecipazione al concorso a coloro che possono vantare esperienze professionali di rilevante livello, per l'acquisizione delle quali è necessario, quindi, un determinato periodo di tempo di esercizio effettivo. Ciò vale anche per la professione di avvocato che deve necessariamente essere stata svolta in modo effettivo — di qui la richiesta di iscrizione all'Albo — per un determinato numero di anni, al fine di garantire di aver acquisito una rilevante preparazione tecnica e maturità professionale. Lo scopo che la previsione legislativa mira a garantire, quindi, è solamente che gli avvocati abbiano acquisito una rilevante esperienza pregressa. Scopo in sé ragionevole e coerente con la configurazione del concorso TAR, quale concorso di secondo livello. La disposizione in esame non persegue, invece, anche l'ulteriore finalità di assicurare che l'esperienza professionale dell'avvocato sia in atto al momento della presentazione della domanda di partecipazione al concorso, per garantire un ipotetico più recente aggiornamento delle capacità tecniche del medesimo.

3. L'illegittimità del regolamento di attuazione della l. n. 1034/1971 e del bando di concorso per posti di Referendario del TAR comporta anche l'illegittimità derivata del provvedimento di esclusione del candidato, perché quest'ultimo si fonda, quale ragione principale, proprio sulla mancanza, in capo al ricorrente, del requisito di partecipazione al concorso (in quanto non più iscritta all'Albo degli Avvocati al momento di scadenza del termine di presentazione delle domande), in applicazione delle previsioni del regolamento e del bando annullate nel giudizio.

4. Dall'annullamento del provvedimento di esclusione dal concorso a posti di Referendario TAR segue, consequenzialmente, anche l'annullamento in parte qua del provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva del concorso, nonché del provvedimento di nomina dei vincitori, nella sola parte in cui non contemplanò il nominativo del ricorrente per il fatto che lo stesso era stato escluso dal concorso

5. Laddove la previsione di legge in tema di accesso ad una procedura concorsuale si presti a due diverse interpretazioni possibili, l'una più restrittiva e l'altra più ampia, deve essere preferita questa seconda opzione interpretativa, sulla scorta di un criterio di interpretazione costituzionalmente orientata, che valorizzi il principio del favor participationis, declinazione del più ampio principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Ciò in considerazione del fatto che il fine ultimo della procedura concorsuale è la selezione dei candidati migliori e che tale fine è meglio raggiungibile garantendo la massima partecipazione degli interessati .

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2024 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 giugno 2022 è stato indetto un concorso, per titoli ed esami, a cinquantatré posti di referendario di Tribunale amministrativo regionale del ruolo della magistratura amministrativa.

1.1. – Il bando prevedeva che potessero partecipare al concorso, tra gli altri, “*gli avvocati iscritti all’albo da otto anni*” (art. 1, comma 2, n. 7) e che il requisito di ammissione dovesse “*essere posseduto alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda*” (art. 6).

2. – Le dott.sse -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno presentato domanda di partecipazione al concorso alla fine del mese di agosto 2022, pur non essendo più iscritte all’albo degli avvocati da circa un anno, perché cancellatesi volontariamente dopo aver superato il concorso pubblico per cancelliere esperto ed essere state, così, assunte a tempo indeterminato presso il Ministero della Giustizia.

Più in particolare:

- la dott.ssa -OMISSIS- è stata iscritta all’albo degli avvocati per 15 anni e 8 mesi, dal 9 febbraio 2006 al 26 ottobre 2021;

- la dott.ssa -OMISSIS- è stata iscritta all’albo degli avvocati per 17 anni e 11 mesi, dal 20 ottobre 2003 al 22 settembre 2021.

3. – Dopo aver presentato domanda di partecipazione (nella quale avevano indicato, quale requisito di partecipazione, il titolo di avvocato), le dott.sse -OMISSIS- e -OMISSIS- hanno impugnato, avanti all’interessato Tribunale, il bando di concorso, nella parte in cui preclude l’ammissione a coloro che (i) siano stati iscritti all’albo degli avvocati per un periodo pari o superiore a otto anni, ma che, tuttavia, (ii) non siano più iscritti all’albo alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda.

Le ricorrenti hanno impugnato, congiuntamente, anche l’art. 16, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1971, n. 214, recante «*Regolamento di esecuzione della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali*», ove alla disposizione venga conferita portata escludente dei candidati che abbiano maturato in passato l’anzianità di iscrizione all’albo degli avvocati, non conservandola all’attualità.

3.1. – I motivi di impugnazione proposti attengono, in sintesi, (i) alla violazione dell’art. 14 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, il quale, se correttamente interpretato, non richiederebbe che gli avvocati debbano essere iscritti all’Albo al momento della presentazione della domanda di partecipazione al concorso, e (ii) comunque al vizio di eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza e disparità di trattamento della previsione che richiede l’attualità dell’iscrizione all’Albo.

3.2. – In subordine, le ricorrenti hanno chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge n. 1034 del 1971 per contrasto con gli artt. 3, 51, 97 e 104 della Costituzione.

4. – Nelle more del giudizio, si sono tenute le prove scritte del concorso.

La dott.ssa -OMISSIS- è stata giudicata idonea ed è stata ammessa alla prova orale, mentre la dott.ssa -OMISSIS- non ha superato le prove scritte.

Quest'ultima ha, così, depositato una dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse alla definizione del ricorso.

5. – La dott.ssa -OMISSIS- ha, poi, sostenuto e superato anche la prova orale.

6. – La medesima è stata, tuttavia, successivamente esclusa dal concorso con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 20 marzo 2023, *“per difetto del requisito previsto dall'articolo 1, comma 2, punto 7) e dall'articolo 1, comma 3, del bando di concorso”*.

Ciò in conformità alla delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, favorevole all'esclusione, in quanto *“alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda, la candidata - dipendente statale in servizio quale 'cancelliere esperto', area seconda - non possedeva il requisito di ammissione da lei speso non appartenendo alla categoria degli “avvocati iscritti all'albo da 8 anni” e non potendo nemmeno operare la previsione sul 'cumulo' delle anzianità previste per le distinte categorie di soggetti legittimati alla partecipazione ex art. 1, comma 3, della lex specialis (secondo cui “Le anzianità di cui ai precedenti punti sono valutate anche cumulativamente, prendendo come requisito temporale minimo il più lungo tra quelli richiesti per le varie categorie fatte valere dal candidato”).*

A ciò osta l'art. 14, 1° co., n. 6), l. n. 1034/71 (riprodotto dall'art. 1, co. 2, n. 7, del bando di concorso) che, nel riferirsi espressamente agli *“avvocati iscritti all'albo da [...]”* (non già a soggetti che *“siano stati iscritti all'albo per”*), richiede il possesso dell'iscrizione dell'attualità (in linea con la natura di concorso di secondo grado della elezione in esame); tale conclusione trova conferma: a) nella previsione di cui all'art. 14, 1° co., n. 7), l. cit. che consente la partecipazione ai *“consiglieri 5 regionali, provinciali e comunali, muniti della laurea in giurisprudenza, che abbiano esercitato tali funzioni per almeno cinque anni”* (in tal senso anche il n. 8, sugli *“ex componenti”* delle G.P.A.), disposizione avente diversa formulazione rispetto a quella in esame in quanto incentrata sull'avvenuto esercizio delle funzioni (*“abbiano esercitato”*); b) nell'art. 16, 1° co., d.P.R. n. 214/1973 (regolamento di esecuzione della l. n. 1034/71) ai sensi del quale [i] requisiti di ammissione al concorso debbono essere posseduti alla data di scadenza del termine utile per la presentazione delle domande, eccettuato il requisito di appartenenza alle categorie indicate nell'art. 14, numeri 7) e 8), della legge”, attestando questa finale clausola di salvezza la necessità per gli appartenenti alle altre categorie di avere in atto la qualifica richiesta”.

7. – Con motivi aggiunti, la dott.ssa -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento di esclusione, nonché, quale atto presupposto, il parere espresso dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, articolando (a) un primo motivo di invalidità derivata rispetto alla dedotta invalidità a monte del bando di concorso e del regolamento e (b) un secondo motivo di invalidità propria del provvedimento di esclusione, legato alla mancata, corretta applicazione del criterio del cumulo delle anzianità.

8. – Con ulteriore atto di motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato, per invalidità derivata, gli atti conclusivi della procedura concorsuale, ossia il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2024 di approvazione della graduatoria dei vincitori del concorso Tar e il decreto del Presidente della Repubblica dell'8 agosto 2024 di nomina dei suddetti vincitori quali referendari del tribunale amministrativo regionale, nella parte in cui i due atti non annoverano la ricorrente tra i vincitori nominati referendari Tar.

L'atto di motivi aggiunti è stato notificato a tutti i vincitori del concorso.

9. – Si sono costituite in causa la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, chiedendo il rigetto dell'impugnazione svolta.

Nonostante la ritualità della notifica degli atti, nessun controinteressato si è costituito in giudizio.

10. – All'udienza pubblica del 6 novembre 2024, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

11. – Preliminarmente, il Collegio prende atto della dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse formulata dalla dott.ssa -OMISSIS-.

Nei suoi confronti deve essere, pertanto, dichiarata l'improcedibilità del ricorso ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a.

Permane, invece, l'interesse dell'altra ricorrente, dott.ssa -OMISSIS-, alla definizione del giudizio.

12. – Il ricorso e i motivi aggiunti da quest'ultima proposti - disattesa l'eccezione preliminare sollevata dal C.P.G.A., in quanto il suo parere è stato impugnato unitamente al provvedimento finale lesivo - sono fondati nei termini di seguito illustrati.

13. – Ai fini di un compiuto inquadramento della controversia, appare opportuno richiamare sin d'ora le tre previsioni che disciplinano i requisiti di ammissione al concorso Tar di cui è causa.

13.1. – In primo luogo, viene in rilievo l'art. 14 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 che prevede che al predetto concorso possano partecipare:

“1) i magistrati dell'ordine giudiziario, che abbiano conseguito la nomina ad aggiunto giudiziario, ed i magistrati amministrativi e della giustizia militare di qualifica equiparata;

2) gli avvocati dello Stato e i procuratori dello Stato con qualifica non inferiore a sostituti procuratori dello Stato;

3) i dipendenti dello Stato muniti della laurea in giurisprudenza, con qualifica non inferiore a direttore di sezione e equiparata, con almeno cinque anni di effettivo servizio di ruolo nella carriera direttiva;

4) gli assistenti universitari di ruolo, alle cattedre di materie giuridiche, con almeno 5 anni di servizio;

5) i dipendenti delle regioni, degli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, muniti della laurea in giurisprudenza, che siano stati assunti attraverso concorsi pubblici ed abbiano almeno cinque anni di servizio effettivo di ruolo nella carriera direttiva;

6) gli avvocati iscritti all'albo da otto anni;

7) i consiglieri regionali, provinciali e comunali, muniti della laurea in giurisprudenza, che abbiano esercitato tali funzioni per almeno cinque anni;

8) gli ex componenti elettivi delle giunte provinciali amministrative, muniti di laurea in giurisprudenza, che abbiano esercitato le funzioni per almeno cinque anni”.

13.2. – In esecuzione della legge citata è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1973, n. 214, che prevede all'art. 16 che:

“I requisiti di ammissione al concorso debbono essere posseduti alla data di scadenza del termine utile per la presentazione delle domande, eccettuato il requisito di appartenenza alle categorie indicate nell'art. 14, numeri 7) e 8), della legge.

Le anzianità di cui all'articolo 14 della legge sono valutate anche cumulativamente, assumendo come requisito temporale minimo il più lungo tra quelli richiesti per le varie categorie fatte valere dal candidato”.

13.3. – Infine, il bando del concorso di cui è causa dispone, all'art. 1, comma 2, che:

“Al concorso possono partecipare gli appartenenti alle seguenti categorie:

1) i magistrati ordinari nominati a seguito di concorso per esame, che abbiano superato 18 mesi di tirocinio conseguendo una valutazione positiva di idoneità;

2) i magistrati contabili e della giustizia militare di qualifica equiparata a quelli di cui al numero 1);

3) gli avvocati dello Stato e i procuratori dello Stato alla seconda classe di stipendio;

4) i dipendenti dello Stato, muniti della laurea in giurisprudenza conseguita al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, con qualifica dirigenziale o appartenenti alle posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea, ivi compresi i militari appartenenti al ruolo ufficiali, con almeno cinque anni di anzianità di servizio maturati anche cumulativamente nelle suddette categorie;

5) il personale docente di ruolo delle Università nelle materie giuridiche e i ricercatori i quali abbiano maturato almeno cinque anni di servizio;

6) i dipendenti delle regioni, degli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, muniti della laurea in giurisprudenza conseguita al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, assunti attraverso concorsi pubblici ed appartenenti alla qualifica dirigenziale o a quelle per l'accesso alle quali è richiesto il possesso della laurea, con almeno cinque anni di anzianità maturati, anche cumulativamente, nelle predette qualifiche;

7) gli avvocati iscritti all'albo da otto anni;

8) i consiglieri regionali, provinciali e comunali, muniti della laurea in giurisprudenza, che abbiano esercitato le funzioni per almeno cinque anni o, comunque, per un intero mandato.

Le anzianità di cui ai precedenti punti, sono valutate anche cumulativamente, prendendo come requisito temporale minimo il più lungo tra quelli richiesti per le varie categorie fatte valere dal candidato”.

Il medesimo bando, all'art. 6, specifica poi che:

“I requisiti di ammissione al concorso devono essere posseduti alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda, eccettuato il requisito di appartenenza alla categoria indicata nell'art. 1, comma 2, n. 8), del presente bando”.

14. – Con il ricorso introduttivo, la dott.ssa -OMISSIS- ha impugnato le previsioni del bando di concorso sopra citate, nella parte in cui impongono, quale requisito di partecipazione alla procedura concorsuale, l'iscrizione all'albo professionale degli avvocati da almeno otto anni, prescrivendone l'attualità, ossia la necessità che il concorrente risulti iscritto al momento della scadenza del termine di presentazione della domanda.

La ricorrente ritiene che tale prescrizione del bando violi l'art. 14 della legge n. 1034 del 1971, il quale, se correttamente interpretato, richiederebbe non già il requisito dell'iscrizione all'albo all'attualità, ma solamente che tale iscrizione sia intervenuta da almeno otto anni, definendo, quindi, la necessità che sia stata maturata una sicura professionalità, requisito indefettibile per partecipare a un concorso di “secondo grado”.

Secondo un'interpretazione letterale delle citate disposizioni normative emergerebbe, infatti, che il requisito d'esperienza, necessario per la partecipazione al concorso, sia soddisfatto non solo da coloro che siano *iscritti*, ma anche da coloro che siano *stati iscritti*, essendo tale lettura consentita dal generico utilizzo del participio passato nella disposizione in esame.

Anche il dettato letterale dell'art. 16 del regolamento di attuazione della citata legge (il d.P.R. n. 214/1973) dovrebbe essere interpretato, in linea con tutte le norme che presiedono alle selezioni pubbliche, nel senso che la maturazione del periodo “minimo” degli otto anni debba essere posseduto alla data di scadenza del termine utile per la presentazione delle domande, senza necessità però che il requisito in parola sia attuale al momento della presentazione della domanda.

Conseguentemente, ad avviso della ricorrente, la richiesta attualità dell'iscrizione all'Albo prevista dal bando sarebbe illegittima, poiché non supportata dal dato normativo di riferimento.

14.1. – La ricorrente deduce inoltre che, laddove non si condividesse la descritta interpretazione letterale delle norme primarie e secondarie in analisi, la previsione dell'attualità dell'iscrizione all'Albo – contenuta nel bando e nel regolamento di esecuzione della legge primaria (d.p.r. n. 214/1973) – sarebbe comunque illegittima per illogicità, irragionevolezza e disparità di trattamento. Sarebbe, infatti, illogico richiedere l'attualità dell'iscrizione all'Albo, perché questa nulla aggiungerebbe alla particolare qualificazione e/o esperienza richiesta agli aspiranti magistrati che abbiano comunque esercitato l'attività forense per il prescritto periodo di otto anni.

La qualificazione professionale sarebbe, invero, un carattere intrinseco che, una volta acquisita, non subirebbe una *deminutio* per il decorso del tempo, da cui discenderebbe la previsione dell'attualità del requisito.

Inoltre, posto che il criterio ispiratore della norma di legge sui requisiti di partecipazione sarebbe quella di valorizzare una pregressa esperienza professionale, anche eterogenea rispetto alla professione di magistrato, l'estromissione di coloro che abbiano acquisito una consistente esperienza professionale, ma che cionondimeno non siano più iscritti all'albo per cancellazione volontaria, apparirebbe connotata da profili di irrazionalità e arbitrarietà.

Tanto più che l'iscrizione, essendo un adempimento meramente formale, potrebbe essere formalizzata in qualsiasi momento da coloro che si sono volontariamente cancellati dall'albo.

14.2. – La previsione in analisi sarebbe, inoltre, illegittima per disparità di trattamento rispetto alla categoria dei “consiglieri regionali, provinciali e comunali, muniti della laurea in giurisprudenza, che abbiano esercitato le funzioni per almeno cinque anni o, comunque, per un intero mandato”, per i quali l'art. 6 del bando di concorso (in linea con l'art. 16 d.p.r. n. 214/1973) esclude la necessità che tale condizione sia attuale, ossia sussistente al momento alla data di presentazione della domanda.

15. – Le Amministrazioni hanno replicato alle deduzioni della ricorrente, evidenziando, in primo luogo, come la previsione del bando in contestazione sia la pedissequa trasposizione della norma di legge, alla quale, se correttamente interpretata secondo un criterio letterale e sistematico, non potrebbe essere dato altro senso, se non quello che tutti i requisiti, compreso quello dell'iscrizione all'Albo degli avvocati, debbano essere posseduti alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande.

In secondo luogo, le Amministrazioni affermano che la *ratio* sottesa alla previsione in esame sia quella di garantire l'esistenza del requisito esperienziale in ambito tecnico-giuridico che solo l'attualità della frequentazione delle aule di giustizia (che presuppone l'attualità dell'iscrizione all'Albo) sarebbe idonea a garantire.

L'aver interrotto l'esercizio della professione forense, infatti, creerebbe inevitabilmente uno iato in termini di aggiornamento e attualizzazione delle conoscenze delle dinamiche processuali che il Legislatore ha nella sua discrezionalità ritenuto dirimente ai fini della sostanziale perdita di valutabilità del relativo requisito.

16. – Ad avviso del Collegio, le deduzioni svolte dalle Amministrazioni non sono condivisibili.

17. – Non appare condivisibile, innanzitutto, l'assunto principale secondo cui il requisito dell'attualità dell'iscrizione all'Albo sia espressamente imposto, "a monte", dall'art. 14 della legge n. 1034/1971.

17.1. – Le Amministrazioni giustificano tale affermazione sulla scorta di un'interpretazione letterale dell'art. 14 in esame.

Sottolineano, in particolare, come in esso si rinvenga l'espressione "avvocati *iscritti* all'albo *da* ...", e non, invece, "avvocati che *siano stati iscritti* all'albo *per* ...", un certo numero di anni. L'espressione utilizzata dal Legislatore implicherebbe, dunque, il possesso dell'iscrizione all'attualità.

Mettono in luce, inoltre, la diversità di formulazione della disposizione del numero 6) dell'art. 14 ("avvocati *iscritti* all'albo *da otto anni*") rispetto alla formulazione del numero 7) del medesimo articolo ("*i consiglieri regionali, provinciali e comunali ... che abbiano esercitato tali funzioni per almeno cinque anni*").

Solo la seconda espressione sarebbe incentrata sull'avvenuto esercizio passato delle funzioni.

Di conseguenza, un'analoga valorizzazione dell'esperienza pregressa anche per gli avvocati avrebbe richiesto l'utilizzo della preposizione "*per*" almeno otto anni, a sottolinearne anche la possibile risalenza nel tempo.

17.2. – Ad avviso del Collegio, l'interpretazione letterale dell'art. 14, fatta propria dalle Amministrazioni, non è persuasiva.

La previsione di legge, invero, si limita ad elencare una serie di categorie di soggetti che possono partecipare al concorso Tar e a specificare quale sia la durata minima dell'esperienza richiesta per ciascuna categoria. Nulla dispone, invece, con riguardo all'attualità, o meno, del requisito richiesto per le singole categorie indicate.

Il dato letterale della previsione di cui al numero 6) dell'art. 14 ("avvocati *iscritti* all'albo *da otto anni*") non è, infatti, significativo nel senso di imporre obbligatoriamente l'attualità dell'iscrizione all'albo per gli avvocati che intendano partecipare al concorso Tar.

Si consideri, al riguardo, che l'art. 14 elenca una pluralità di categorie di soggetti e che utilizza, per ognuna di tali categorie, una locuzione verbale differente per indicare il tempo richiesto di esercizio della relativa funzione:

- per la categoria dei dipendenti dello Stato, degli assistenti universitari di ruolo e dei dipendenti delle regioni, degli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, utilizza il sintagma “*con almeno*” cinque anni di servizio di effettivo servizio;

- per gli avvocati, usa invece l’espressione “*iscritti da otto anni*”;

- e per i consiglieri regionali, provinciali e comunali, così come per gli *ex* componenti elettivi delle giunte provinciali amministrative, ricorre all’espressione “*per almeno cinque anni*”.

La presenza di tre diverse formulazioni lessicali all’interno del medesimo elenco dell’art. 14 preclude, già di per sé, la possibilità di attribuire un significato univoco - e, soprattutto, decisivo - alla differente formulazione impiegata per gli avvocati (“*da otto anni*”), rispetto a quella per i consiglieri regionali, provinciali e comunali (“*per cinque anni*”).

Se il Legislatore avesse realmente voluto introdurre, mediante il solo utilizzo di una determinata preposizione temporale (“*da*”, e non “*per*”, otto anni), una differenza di trattamento tra le varie categorie di soggetti ammessi al concorso (con riguardo all’attualità, o meno, del possesso del relativo requisito), avrebbe utilizzato la medesima formulazione letterale per tutte le categorie, tranne che per quella ritenuta eccezionale.

L’utilizzo di tre differenti preposizioni temporali (“*con*”, “*da*” e “*per*”) appare, così, più propriamente frutto di una mera scelta linguistica, legata all’eterogeneità delle diverse esperienze professionali ivi richiamate.

Anche la presenza, sempre nella disposizione legislativa relativa alla categoria degli avvocati, del participio passato “*iscritti*” non appare del tutto incompatibile, sotto un profilo lessicale, con un’interpretazione che riconduca al suo ambito semantico anche coloro “*che siano stati iscritti*”, così recuperando anche la risalenza nel tempo delle relative funzioni.

Quanto osservato porta a concludere che il disposto letterale dell’art. 14 non sia affatto univoco nel senso di imporre l’attualità dell’iscrizione all’albo degli avvocati per coloro che intendano partecipare al concorso Tar.

Appare più convincente un’interpretazione letterale del medesimo articolo, che circoscriva il suo contenuto precettivo solamente all’indicazione di quali siano le categorie di soggetti ammessi a partecipare al concorso e di quale sia la durata minima dell’esperienza richiesta, senza nulla, invece, prevedere in punto di attualità, o risalenza, dell’esperienza stessa.

17.3. – Quest’ultima conclusione appare confortata anche da un argomento interpretativo di carattere teleologico.

Nei lavori preparatori dell’art. 14 in analisi e, in particolare nella relazione illustrativa del disegno di legge n. 434, si legge che “*Nel reclutamento dei magistrati togati [...] si è preferito riservare l’ammissione in carriera a persone che in uffici precedentemente ricoperti o attraverso l’avvocatura,*

abbiano acquisito una preparazione tecnica ed una maturità di esperienza ad un certo livello. Tale è il criterio che ha ispirato la elencazione delle categorie ammesse a partecipare al concorso, che ha luogo per titoli ed esami”.

La *ratio* sottesa all’art. 14 in esame risulta, pertanto, essere solamente quella di ammettere la partecipazione al concorso a coloro che possono vantare esperienze professionali di rilevante livello, per l’acquisizione delle quali è necessario, quindi, un determinato periodo di tempo di esercizio effettivo.

Ciò vale anche per la professione di avvocato che deve necessariamente essere stata svolta in modo effettivo – da qui la richiesta di iscrizione all’Albo – per un determinato numero di anni, al fine di garantire di aver acquisito una rilevante preparazione tecnica e maturità professionale.

Lo scopo che la previsione legislativa mira a garantire, quindi, è solamente che gli avvocati abbiano acquisito una rilevante esperienza pregressa. Scopo in sé ragionevole e coerente con la configurazione del concorso Tar, quale concorso di secondo livello.

La disposizione in esame non persegue, invece, anche l’ulteriore finalità di assicurare che l’esperienza professionale dell’avvocato sia in atto al momento di presentazione della domanda di partecipazione al concorso, per garantire un – ipotetico – più recente aggiornamento delle capacità tecniche del medesimo.

Non vi è, infatti, traccia di una simile *ratio* nella relazione illustrativa della norma, sopra riportata.

17.4. – Deve, infine, osservarsi che, trattandosi di una disposizione di legge in tema di accesso ad una procedura concorsuale, la quale, anche a tutto voler concedere, si presta a due diverse interpretazioni possibili, l’una più restrittiva (quella sostenuta dall’Amministrazione) e l’altra più ampia (sostenuta dalla ricorrente e condivisa dal Collegio), deve essere preferita questa seconda opzione interpretativa, sulla scorta di un criterio d’interpretazione costituzionalmente orientata, che valorizzi il principio del *favor participationis*, declinazione del più ampio principio di buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost.

Ciò in considerazione del fatto che il fine ultimo della procedura concorsuale è la selezione dei candidati migliori, e che tale fine è meglio raggiungibile garantendo la massima partecipazione degli interessati (*cfr.*, *ex multis*, Corte Cost. n. 251 del 2017).

17.5. – Concludendo sul punto, ritiene il Collegio che all’art. 14, comma 1, n. 6) della legge n. 1034 del 1971 non possa essere attribuito il significato di escludere espressamente la partecipazione al concorso a coloro che siano stati iscritti all’Albo degli avvocati per più di otto anni, ma che non lo siano più al momento di presentazione della domanda.

18. – Il requisito dell’attualità dell’iscrizione all’albo risulta, invece, essere inequivocabilmente sancito dal regolamento di attuazione della legge (art. 16 del d.P.R. n. 214/1973) e, poi, replicato nell’art. 6 del bando di concorso.

Le citate disposizioni del regolamento e del bando, infatti:

- non prevedono solamente che possano partecipare al concorso “*gli avvocati iscritti da otto anni*”, così come recita l’art. 14 della legge n. 1034/1971,
- ma specificano, altresì, che “*i requisiti di ammissione al concorso devono essere posseduti alla data di scadenza del termine utile per la presentazione della domanda, eccettuato il requisito di appartenenza alla categoria indicata nell’art. 1, comma 2, n. 8)*” del bando, ossia la categoria dei “*consiglieri regionali, provinciali e comunali, muniti della laurea in giurisprudenza, che abbiano esercitato le funzioni per almeno cinque anni o, comunque, per un intero mandato*” (art. 16 del d.p.r. n. 214/1973 e art. 6 del bando).

Ed è proprio quest’ultima specificazione – non presente nella legge n. 1034 del 1971, ma solo nel regolamento attuativo – che ha introdotto, in modo inequivoco, il requisito dell’attualità dell’iscrizione all’Albo per gli avvocati che intendono partecipare al concorso Tar.

Prevedere, infatti, un’espressa deroga al possesso dei requisiti di ammissione (al momento di presentazione della domanda) per una sola categoria di soggetti non può avere altro significato logico se non quello:

- i)* di consentire a coloro che sono stati consiglieri regionali, provinciali e comunali di presentare domanda anche se attualmente non ricoprono più la carica richiesta (purché, però, in passato, l’abbiano ricoperta per tutto il tempo richiesto);
- ii)* e di imporre, al contrario, a tutti gli appartenenti alle altre categorie (avvocati compresi) di avere la rispettiva qualifica in atto al momento della presentazione della domanda.

Sulla scorta di tale previsione regolamentare, dunque, gli avvocati che intendono presentare domanda di partecipazione al concorso Tar devono essere *(i)* attualmente iscritti all’Albo ed *(ii)* essere stati anche iscritti ininterrottamente negli otto anni precedenti.

19. – A fronte di ciò, si pone allora il problema di valutare se la previsione di questo requisito sia palesemente irragionevole, illogica e ingiusta per disparità di trattamento, così come asserito dalla ricorrente.

19.1. – Per inciso, si evidenzia che il sindacato richiesto risulta pienamente ammissibile in questa sede, perché la ricorrente ha impugnato tempestivamente il bando di concorso (quale atto applicativo) unitamente al presupposto regolamento (avente carattere di c.d. “volizione preliminare”), con la nota tecnica della c.d. “doppia impugnazione”.

Il regolamento in esame contiene, infatti, disposizioni (tra cui l'art. 16 in esame) che rivestono indubbiamente connotati di generalità e astrattezza, che non incidono direttamente ed immediatamente su alcuna fattispecie concreta, e non manifestano pertanto alcuna lesività, fino all'emanazione del bando di concorso (qui impugnato), che ne ha fatto applicazione.

Quanto al parametro di giudizio dedotto, già da tempo la giurisprudenza ha messo in luce le similitudini esistenti tra il sindacato del giudice amministrativo sui regolamenti e quello sulla costituzionalità delle leggi (riservato alla Corte Costituzionale), con particolare riguardo al criterio di ragionevolezza.

In base a tale parametro, il giudizio sulla norma impugnata può, così, svolgersi:

- sia nella forma tradizionale del raffronto fra la norma impugnata e il c.d. "*tertium comparationis*", ossia un'altra disposizione che, regolando situazioni omogenee alla prima, funge da termine di paragone. In questo caso il giudizio di ragionevolezza si declina come giudizio sull'esistenza di una congrua giustificazione alla diversità di trattamento;
- sia nella forma della verifica della "razionalità" o "ragionevolezza intrinseca della norma", secondo "*un giudizio a schema binario che prescinde dal confronto della norma censurata con il tertium comparationis ma che fa comunque riferimento a standard di controllo*", quali la coerenza della norma rispetto alla *ratio* a essa sottesa, o la sua non contraddittorietà rispetto al sistema, o ancora la non manifesta inidoneità degli strumenti predisposti dal legislatore per conseguire un determinato fine (così Cons. Stato, Comm. spec., parere 26 giugno 2013, n. 3014).

19.2. – Le censure sollevate dalla ricorrente nei confronti del regolamento in esame sono suscettibili di favorevole apprezzamento.

Il requisito dell'attualità dell'iscrizione all'Albo per poter partecipare al concorso Tar presenta, in effetti, più profili connotati da palese irragionevolezza.

19.3. – Tale requisito risulta essere, in primo luogo, incoerente con la *ratio* sottesa all'individuazione delle categorie di soggetti ammessi a partecipare al concorso: *ratio* che – come *supra* riferito – è solamente quella di ammettere chi possa vantare una solida esperienza professionale, maturata dopo il decorso di un determinato numero minimo di anni.

Richiedere l'attualità dell'iscrizione all'Albo per gli avvocati, tuttavia, non solo non ha quale effetto pratico quello di selezionare i candidati che abbiano un'esperienza forense più duratura, ma paradossalmente può portare proprio ad escludere coloro che siano stati iscritti per un periodo più lungo di altri, se, per avventura, essi si sono cancellati dall'albo in prossimità della pubblicazione del bando di concorso.

L'effetto irrazionale che può derivare dalla previsione di tale requisito è, in altri termini, quello di ammettere al concorso un avvocato che abbia un'esperienza professionale più breve, rispetto ad un

altro che possa vantare una più duratura, solamente perché il primo è attualmente iscritto all'Albo, mentre il secondo si è cancellato.

Tuttavia, l'attualità dell'iscrizione all'Albo degli avvocati è una circostanza "neutra", che nulla aggiunge in termini di selezione dei candidati aventi una più solida e aggiornata competenza professionale.

L'esperienza e competenza professionale, infatti, viene acquisita dall'avvocato con l'esercizio effettivo della professione per il numero di anni richiesto (otto), e non può ragionevolmente ritenersi che la stessa venga persa, *ex abrupto*, in conseguenza della sola cancellazione dall'Albo.

L'opposta tesi, argomentata in atti dalle Amministrazioni, non convince né in termini astratti, né in concreto.

In astratto, deve osservarsi che coloro che sono stati iscritti all'albo degli avvocati, e poi si sono cancellati, possono reinscrivere ed esercitare la relativa professione, senza doversi sottoporre ad un nuovo esame di abilitazione (*cfr.* art. 17, legge 31 dicembre 2012, n. 247).

Ciò significa che l'avvenuta cancellazione non è considerata dalla legge una circostanza che determina, in sé e per sé, la perdita delle competenze richieste per esercitare la professione forense.

Se si dovesse ritenere, peraltro, che solo l'iscrizione all'Albo garantisca l'"aggiornamento e [l'] attualizzazione delle conoscenze delle dinamiche processuali" del candidato-avvocato, così come affermato dalle Amministrazioni, allora si dovrebbe anche ammettere che l'avvocato, cancellatosi dall'Albo qualche mese prima, o finanche qualche giorno prima del concorso, non abbia più una preparazione tecnica sufficientemente adeguata per partecipare ad esso.

Conclusione, quest'ultima, che appare tanto paradossale, quanto illogica.

Senza considerare, poi, che - a ben vedere - è la procedura concorsuale, con le sue quattro prove scritte e una orale, ad essere la sede preposta per verificare se il candidato abbia, o meno, una competenza attuale e adeguata, e non certo la previsione di un restrittivo requisito di accesso.

Infine, non può non osservarsi come il concreto caso di specie sia, proprio, l'esempio più emblematico delle storture che possono verificarsi in conseguenza della previsione del requisito in esame.

È stata, infatti, esclusa dal concorso una concorrente: (i) che ha esercitato la professione forense per circa diciotto anni, (ii) che si è cancellata dall'Albo dieci mesi prima della pubblicazione del bando di concorso Tar, solamente perché ha superato un altro concorso pubblico attinente al settore giustizia e (iii) che poi ha sostenuto e superato le prove del concorso Tar, dimostrando così di avere una preparazione ampiamente idonea a svolgere le funzioni di magistrato, nonostante si fosse cancellata dall'Albo degli avvocati qualche mese prima delle prove concorsuali.

19.4. – Oltre al descritto profilo di irragionevolezza, il requisito in esame presenta anche un palese vizio di disparità di trattamento, rispetto a quello riservato ai consiglieri regionali, provinciali e comunali.

Ai sensi dell'art. 16 del regolamento in esame, l'esperienza di questi ultimi rileva anche se non è più attuale, purché si sia protratta in passato per almeno cinque anni o per un intero mandato.

Esemplificando, quindi, se un soggetto ha svolto la professione forense ininterrottamente per diciotto anni fino ad un anno prima del concorso Tar non vi può partecipare, mentre se un diverso soggetto ha ricoperto vent'anni prima la carica di consigliere regionale, provinciale o comunale per cinque anni, allora vi può partecipare.

Questa diversità di trattamento non ha, tuttavia, alcuna ragionevole giustificazione, perché le due categorie (avvocati e consiglieri) hanno caratteristiche tra loro omogenee, se raffrontate con quelle che accomunano le altre categorie contemplate dall'art. 14 della legge n. 1034 del 1971 ai fini dell'ammissione al concorso Tar.

Tale articolo infatti – così come hanno osservato anche alcuni componenti del Consiglio di Presidenza nel corso delle sedute della Commissione e del *Plenum* volte all'analisi della posizione della ricorrente – contempla:

(i) da un lato, le figure del magistrato, dell'avvocato dello stato, del docente universitario e del dirigente pubblico, che, attenendo ad uno *status*, presuppongono l'incardinamento nella struttura organizzativa pubblica;

(ii) dall'altro lato, gli avvocati e i consiglieri regionali, provinciali e comunali, con riguardo ai quali ciò che rileva, ai fini del concorso Tar, è un requisito di tipo esperienziale, più che uno *status*.

Tale requisito di esperienza, però, viene definitivamente acquisito dal consigliere regionale, al pari dell'avvocato, con il completamento del periodo temporale richiesto (cinque o otto anni).

E, una volta acquisita, l'esperienza non viene più persa, nemmeno dall'avvocato che si cancella dall'Albo, così come chiarito in precedenza.

Non vi è, dunque, alcuna ragionevole giustificazione nel prevedere che l'esperienza dell'avvocato rilevi solo se attuale, mentre quella del consigliere regionale, provinciale e comunale anche se passata. Nessuna importanza può avere, in senso contrario, il fatto che la perdita dell'iscrizione all'Albo sia dovuta ad una scelta personale dell'avvocato, mentre la perdita della carica di consigliere potrebbe dipendere dall'esito negativo delle consultazioni elettorali, e, dunque, per quest'ultima categoria non potrebbe richiedersi l'attualità ai fini dell'ammissione al concorso.

Ciò che qui viene in rilievo è essenzialmente il fatto che due titoli, aventi il medesimo connotato di natura esperienziale, siano trattati in modo diverso.

Tale differenziazione non può che comportare un'illegittima disparità di trattamento tra queste ultime due categorie ammesse al concorso.

20. – Le considerazioni che precedono portano, così, a ritenere che il regolamento in esame sia illegittimo, perché affetto da irragionevolezza e disparità di trattamento, nella parte in cui non prevede, in analogia con quanto disposto per i consiglieri regionali, provinciali e comunali, che possano partecipare al concorso anche gli avvocati che non siano più iscritti all'Albo alla data di scadenza del termine utile per la presentazione delle domande, se essi sono stati però, in passato, iscritti all'albo per un periodo pari o superiore a otto anni.

In termini più specifici, l'art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 214/1973 è illegittimo e va, pertanto, annullato, nella parte in cui non esclude, anche con riferimento alla categoria indicata dall'art. 14, comma 1, numero 6, della legge n. 1034 del 1971 (*"avvocati iscritti all'Albo da otto anni"*), che tale requisito di ammissione al concorso debba essere posseduto alla data di scadenza del termine utile per la presentazione delle domande.

21. – Per le stesse ragioni sopra esposte, e negli stessi limiti, devono essere annullati gli artt. 1 e 6 del bando di concorso impugnato in questo giudizio.

22. – L'illegittimità del regolamento e del bando, nei termini indicati, comporta anche l'illegittimità derivata del provvedimento di esclusione della ricorrente, perché quest'ultimo si fonda, quale ragione principale, proprio sulla mancanza, in capo alla ricorrente stessa, del requisito di partecipazione al concorso (in quanto non più iscritta all'Albo degli avvocati al momento di scadenza del termine di presentazione delle domande), in applicazione delle previsioni del regolamento e del bando annullate in questo giudizio.

Il primo atto di motivi aggiunti deve, così, essere accolto nei termini sopra indicati, con conseguente assorbimento dell'ulteriore censura, in esso contenuta, inerente all'eventuale possibilità di cumulare il predetto titolo di accesso con quello di dipendente dello Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del bando di concorso.

L'eventuale accoglimento di quest'ultima censura non apporterebbe, infatti, alla ricorrente utilità ulteriori.

23. – All'annullamento del provvedimento di esclusione segue, consequenzialmente, anche l'annullamento *in parte qua* del provvedimento di approvazione della graduatoria definitiva del concorso, nonché del provvedimento di nomina dei vincitori, nella sola parte in cui non contemplano il nominativo della ricorrente per il fatto che la stessa era stata esclusa al concorso.

In questi termini devono essere accolti, quindi, i secondi motivi aggiunti.

24. – La peculiarità della controversia e la novità della questione giuridica sottesa ad essa giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così decide:

- a)* nei confronti della dott.ssa -OMISSIS- dichiara il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse;
- b)* accoglie il ricorso e i motivi aggiunti proposti dalla dott.ssa -OMISSIS- e per l'effetto annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione;
- c)* compensa le spese di lite tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità e di ogni altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Angelo Fanizza, Consigliere

Alberto Ugo, Referendario, Estensore