

# La formazione ed il reclutamento dei magistrati amministrativi in Italia

di ANTONIETTA GIUDICE

(*Magistrato Amministrativo Tar, associato formatore nello stage EJTN del 15-21 novembre 2022 presso il Tar del Lazio*)

## Introduzione

Quando parliamo di **magistrati amministrativi in Italia** parliamo di una pluralità di qualifiche, di cui all'art 14 della L. 27/04/1982, n. 186 *Ordinamento della giurisdizione amministrativa*, che, lungi dal risolversi in un'enumerazione rilevante soltanto sul piano interno, ai fini della progressione di carriera e del conseguimento di funzioni direttive, finisce per aver ripercussioni anche sulle modalità di reclutamento, di accesso alla magistratura amministrativa, tema che oggi ci occupa, impregiudicato in tutti i casi **il requisito della laurea in giurisprudenza, accanto a quello** di tipo professionale **della previa esperienza lavorativa**.<sup>i</sup>

## 1. Magistrati amministrativi: reclutamento, nomina e formazione

### 1.1, Magistrati di tribunale amministrativo regionale: concorso, requisiti di accesso

Prendendo le mosse dalle modalità di reclutamento dei magistrati Tar, soffermeremo l'attenzione sulla **legge n. 1034, del 1971, emanata in attuazione dell'allora secondo comma dell'art. 125, Cost., con cui sono stati istituiti i tribunali amministrativi regionali**, trasformando il Consiglio di Stato, quando esercita funzioni giurisdizionali, giudice di appello.

L'art. 14, in particolare, stabilisce che i posti di referendario, qualifica con cui si fa ingresso nella giustizia amministrativa, sono conferiti in base a **pubblico concorso per titoli ed esami** al quale **possono partecipare persone già appartenenti alla P.A.**, anche come funzionari elettivi, **alla magistratura o alla avvocatura**, ai sensi di quanto prevede l'art. 14 della legge 186/1982<sup>ii</sup>.

La Commissione di concorso è composta da **tre magistrati amministrativi**, due professori universitari ordinari di materie giuridiche (di norma, uno per diritto civile ed uno diritto pubblico), integrata da esperto linguistico (solo per la valutazione della prova di lingua straniera) (art. 16, terzo comma, legge n. 186/1982).

### 1.2 Concorso di secondo livello

Passando in rassegna l'elenco delle categorie di soggetti ammessi alla procedura, è possibile desumere che si tratta di un **concorso di secondo livello**, come è stato espressamente chiarito all'esito delle modifiche apportate al D.P.R. n. 214/1973 (regolamento di esecuzione della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, *istitutiva dei tribunali amministrativi regionali*) da parte del D.P.R. 132/2017, che presuppone in capo ai candidati, accanto alla laurea in giurisprudenza, il possesso di **capacità professionali e esperienze lavorative già maturate**, in considerazione delle quali è prevista nell'ambito delle prove scritte anche una prova pratica, consistente nella redazione di un sentenza.

Tuttavia, è interessante rilevare che **a seguito delle modifiche dello stesso DPR 132/2017 non è più richiesto il raggiungimento del punteggio minimo di 25 per i titoli, al fine di accedere al concorso**.

Si tratta di una valutazione dei **titoli – legati al precedente percorso professionale, formativo e scientifico-culturale** – che continua ad essere effettuata ma solo nei confronti dei candidati che abbiano consegnato le quattro prove scritte e **non, in via preventivo-selettiva**, quale requisito da

soddisfare ai fini dell'ammissione al concorso, ma **solo al fine di determinare il punteggio finale, per cui incide solo sulla posizione occupata nella graduatoria** (cioè il *classement* in base al "merito" del candidato).

**La modifica regolamentare, finalizzata principalmente a velocizzare la procedura concorsuale** (in passato, assai lunga proprio nella fase di valutazione dei titoli) ha reso, di fatto, più agevole la partecipazione al concorso, **eliminando peraltro margini di incertezza nella selezione** dei soggetti in possesso **dei requisiti di ammissibilità**. Prima della riforma, infatti, la predisposizione dei criteri di **valutazione dei titoli era rimessa alla discrezionalità della commissione di ciascuna procedura**, con inevitabili margini di oscillazione da concorso a concorso nella delimitazione del recinto dei soggetti da ammettere alla procedura. Si trattava di un sistema che non ha fatto mancare di registrare **conseguenze paradossali, visto che in alcuni, benché rari, il medesimo candidato ammesso a partecipare ad un concorso, non è stato ammesso a quello successivo, nonostante l'incremento (nel frattempo intervenuto) dell'anzianità di servizio**, titolo rispetto al quale conseguire un punteggio più alto a fronte del maggior tempo trascorso.

Peraltro, **i criteri di valutazione dei titoli sono oggi pubblicati unitamente al bando, in linea con** le indicazioni fornite dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa con delibera del 27 gennaio 2017.

**I titoli incidono in maniera significativa sulla graduatoria finale che, a propria volta, incide molto sulla carriera** in quanto condiziona, al momento dell'immissione in ruolo, **la possibilità di scelta della sede di servizio** e, nel corso del rapporto, **i tempi di accesso alle Presidenze di Sezione e di Tribunale**.

**Il concorso si caratterizza per l'elevato grado di selettività** assicurato dal numero e dal tipo di prove, dal punteggio minimo richiesto ai fini del superamento delle stesse e da ultimo anche dalla qualità dei componenti della Commissione esaminatrice.

Ai sensi dell'art. 19 del DPR 214/1973, **gli esami constano di quattro prove scritte e di una prova orale**. La commissione esaminatrice determina, prima dell'inizio delle prove scritte, l'ordine di correzione delle predette prove e i criteri per la valutazione delle prove scritte e orali.

Le **prove scritte** consistono nello svolgimento di **quattro temi (tre teorici ed uno pratico)** sulle seguenti materie: 1) diritto privato; 2) diritto amministrativo; 3) scienza delle finanze e diritto finanziario; 4) diritto amministrativo (prova pratica).

**Sono ammessi alla prova orale i candidati i quali abbiano ottenuto una media di almeno quaranta cinquantesimi** nel complesso delle prove scritte, **purché in nessuna di esse abbiano conseguito meno di trentacinque cinquantesimi**; la valutazione inferiore a trentacinque cinquantesimi di una delle prove scritte preclude la valutazione delle altre.

A proposito di quest'ultima previsione di cui all'art. 19 co. 4 del D.P.R. n. 214/1973 (introdotto dal citato D.P.R. n. 132/2017), si parla di meccanismo della **c.d. tagliola o ghigliottina**, preordinato ancora una volta a velocizzare il concorso, precludendo alle commissioni di operare una valutazione complessiva delle quattro prove, **il che rende ancor più difficile e selettivo il concorso**. L'ordine di correzione è determinato dalla commissione.

Nella prova orale - che **verte su 12 materie** (oltre che sulle materie delle prove scritte, sul diritto costituzionale, sul diritto penale, sul diritto processuale civile e penale, sul diritto internazionale

pubblico e privato, sul diritto del lavoro, sull'economia politica, oltre che in prove facoltative di lingua straniera) - i candidati debbono riportare non meno di **quaranta cinquantiesimi**.

## **1.2 Rigore della selezione. Procedure comperate (cenni).**

Quindi, ai fini del superamento del concorso per la nomina a referendario nel ruolo della magistratura Tar **non è sufficiente il raggiungimento nelle prove svolte di una mera sufficienza, essendo richiesto sia per gli scritti che per gli orali un livello di eccellenza: il punteggio medio di 40/50, con un punteggio in nessuna prova inferiore a 35/40**, convertito in un sistema di valutazione espresso in decimi equivale al **punteggio rispettivamente di 8 e 7**, in entrambi casi **superiore alla semplice sufficienza**, espressa dal 6.

Queste precisazioni circa il carattere rigoroso della selezione consentono anche di spiegare la ragione della **costante tendenza di non integrale copertura dei posti** oggetto del bando di concorso, pur a fronte sovente di candidati dotati di una preparazione complessivamente sufficiente e in grado, in linea teorica, di assicurare il superamento di altri concorsi, assimilabili per prestigio delle funzioni al cui svolgimento preludono, per difficoltà delle prove di esame e rigore nella selezione.

Ed invero sul punto mi sono intrattenuta, *ad colorandum*, in un **confronto con le previsioni contenute nei bandi più recenti di concorsi analoghi, quali quelli per l'accesso alle altre magistrature, ad importanti carriere pubblicistiche ovvero ad organi costituzionale**, fatta ovviamente eccezione per il concorso a Consigliere di Stato, di cui si dirà *infra*, da considerare alla stregua di un concorso di terzo grado, essendo aperto a ad un più ristretto novero di categorie professionali, sottoposti ad un maggior numero di prove.

Nei concorsi scandagliati ho finito per osservare - pur nella consapevolezza delle specificità delle singole procedure e del mancato carattere scientifico-statistico dei dati raccolti - che, in effetti, **i punteggi richiesti per il superamento delle prove di esame non eguagliano il livello prescritto per il concorso per la nomina a referendario Tar, neanche nel caso dell'analogo concorso, di secondo livello, per l'accesso alla magistratura della Corte dei conti**, in cui, se per il superamento delle prove scritte è previsto il conseguimento di un punteggio perfettamente sovrapponibile, per la prova orale si finisce per allargare minimamente le maglie della selezione, **considerando idonei anche candidati che raggiungono una votazione di 35/50 (corrispondente a 7/10)**.

**Il minor rigore nella valutazione della prova orale, peraltro, è un altro elemento** che è stato possibile riscontrare nelle previsioni dei diversi bandi considerati, tranne nel concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria, in cui l'idoneità può essere riconosciuta anche a fronte di prove – sia scritte che orali – che riescono anche solo a raggiungere la soglia della sufficienza, come si può osservare nella tabella comparativa dei punteggi “soglia” per i vari concorsi (v. tab. 1)

### **TAR:**

**Prove scritte:** Media di 40/40 (= **8/10**) e nessun voto inferiore a 35/40 (= 7/10); **Prova orale:** 40/40 (=8/10);

### **CORTE DEI CONTI:**

**Prove scritte:** Media di 40/40 (= 8/10) e nessun voto inferiore a 35/40 (= 7/10); **Prova orale:** 35/40 (=7/10);

### **MAGISTRATURA ORDINARIA:**

**Prove scritte:** non meno di 12/20 (6/10) di punti in ciascuna delle materie della prova scritta; **Prova orale:** non meno di 6/10 in ciascuna materia;

### **CARRIERA PREFETTIZIA:**

**Prove scritte:** media di almeno 70/100 (7/10) e nessun voto inferiore a 60/100 (= 6/10); **Prova orale:** Non meno di 60/100 (=6/10);

### **CONSIGLIERE DELLA CORTE COSTITUZIONALE:**

**Prove scritte:** media di almeno 42/60 (7/10) e nessun voto inferiore a 36/60 (= 6/10); **Prova orale:** Non meno 36/60 (= 6/10)

## **1.3. Nomina a referendario, a primo referendario, a consigliere e a Presidente di tribunale amministrativo regionale**

Espletate tutte le prove concorsuali **sono dichiarati vincitori i primi classificati in graduatoria in relazione al numero dei posti messi a concorso.** La graduatoria finale di merito del concorso, recante i nominativi dei vincitori e dei candidati dichiarati idonei, è approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o dell’Autorità delegata, fatto salvo l'accertamento dei requisiti per l'ammissione alla qualifica di **referendario** del ruolo dei magistrati amministrativi regionali.

**Alla nomina si provvede con decreto del Presidente della Repubblica,** su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

I referendari, al compimento di quattro anni di anzianità nella qualifica, conseguono la nomina a **primo referendario**, previo giudizio di non demerito espresso dal consiglio di presidenza e secondo l'ordine di precedenza risultante dal ruolo di anzianità.

Analogamente primi referendari, al compimento di quattro anni di anzianità nella qualifica, conseguono la nomina a **consigliere di tribunale amministrativo regionale.**

**I magistrati amministrativi, una volta nominati vengono immediatamente immessi nell’esercizio delle loro funzioni,** in quanto, al di là delle diverse modalità di reclutamento, sono considerati in tutti i casi soggetti dotati di specifici requisiti professionali e delle capacità specialistiche necessarie.

Tuttavia nella fase iniziale dell'immissione nei ruoli della magistratura amministrativa di norma è **prevista, a fronte di una riduzione del carico di lavoro, un percorso formativo obbligatorio, affidato alla cura del servizio studi.**

## **2. Consiglieri di Stato. Nomina**

### **2.1 Tipologie di reclutamento e composizione mista**

Attraverso il reclutamento dei consiglieri di **Consiglieri di Stato, accanto al concorso pubblico** è previsto, invece, un **sistema di composizione mista**, visto che, ai sensi dell’art. 19 della legge n. 186/1982, il conferimento dei posti che si rendono vacanti nella qualifica di consigliere (art. 19 l. n. 186) avviene: per la **metà ai consiglieri dei T.A.R.** con 4 anni di effettivo servizio nella qualifica che ne facciano domanda e previo giudizio favorevole del consiglio di presidenza; per **un quarto di nomina governativa a persone scelte nell'ambito di determinate categorie** (la nomina viene fatta con d.p.r. previa delibera del Consiglio dei Ministri e previo parere del consiglio di presidenza); per **l'ultimo quarto** a coloro che, provenendo da determinate carriere, superino **apposito concorso per**

**titoli ed esami** (è il medesimo concorso che anteriormente dava accesso alla qualifica di referendario).<sup>iii</sup>

Con l'entrata in vigore di detta legge infatti sono state abrogate le qualifiche di referendario e di primo referendario per i magistrati del Consiglio di Stato (art. 23, secondo comma, n.3, legge n. 186/1982), **di cui rimane una testimonianza anche letteraria, essendo del Concorso interessato persino Pirandello con una novella del 1902** nell'ambito delle Novelle per un anno, *Concorso per referendario al consiglio di stato*, in cui si raccontano le fatiche del protagonista, l'avvocato Pomepeo Lagùmina, intento a preparare il concorso, anche allora ritenuto impervio e difficile da superare.

I consiglieri di Stato conseguono la nomina a Presidente di sezione, nei limiti dei posti vacanti, previo giudizio di idoneità del consiglio di presidenza, sempre che abbiano prestato servizio per almeno 2 anni presso il Consiglio di Stato.

Il Presidente del Consiglio di Stato è nominato fra i magistrati che abbiano esercitato per almeno 5 anni funzioni direttive: in tal modo rimane vietata la nomina di estranei.

## **2.2. Concorso pubblico**

Con specifico riferimento al concorso, che abbiamo già visto essere aperto ad un novero di categorie professionali contenuto, l'art. 5 del D.P.R. 17/01/1983, n. 68 (*recante Modalità di svolgimento del concorso a consigliere di Stato*), prevede che gli esami comprendono cinque prove scritte ed una prova orale.

La commissione di concorso è composta dal presidente del Consiglio di Stato, che la presiede, da due presidenti di sezione del Consiglio di Stato, designati dal consiglio di presidenza, da un presidente di sezione della Corte di cassazione, designato dal primo presidente della Corte stessa; da un professore ordinario di diritto privato di una delle Università statali di Roma (art. 3, d.P.R. n. 68/1983).

Per le prove facoltative di lingue straniere la commissione è integrata, ove occorra, con membri aggiunti esperti in ciascuna delle lingue che sono oggetto di esame.

L'articolazione delle prove scritte si caratterizza per l'aggiunta di un'ulteriore prova in diritto internazionale/comunitario.

Le **prove scritte** consistono nello svolgimento di cinque temi, quattro teorici ed uno pratico, sulle seguenti materie: 1) diritto civile e commerciale, con riferimenti al diritto romano; 2) diritto internazionale pubblico e privato e diritto delle Comunità economiche europee; 3) scienza delle finanze e diritto finanziario; 4) diritto amministrativo (prova teorica); 5) diritto amministrativo (prova pratica).

Sono ammessi alla prova orale i candidati i quali abbiano riportato una **media di almeno quaranta cinquantiesimi** nel complesso delle prove scritte purché in nessuna di esse abbiano conseguito meno di **trentacinque cinquantiesimi**.

Nella prova orale obbligatoria – che verte su più di venti materie (oltre che sulle materie delle prove scritte, sul diritto costituzionale, sul diritto ecclesiastico, sul diritto del lavoro, sul diritto pubblico dell'economia, sul diritto penale, sul diritto processuale civile, amministrativo e penale, sul diritto della navigazione, sulla storia del diritto italiano con riferimenti al diritto comune, sull'economia politica e sulla politica economica e finanziaria, eccettuata la prova orale facoltativa su due lingue straniere a scelta) - i candidati devono riportare non meno di **quaranta punti**.

In ogni caso, **l'effetto della previsione del diverso meccanismo di reclutamento è la natura binaria del sistema di giustizia amministrativa.**

L'esistenza di un **concorso esterno di accesso alla Magistratura di Appello**, aperto non solo ai magistrati T.A.R. ma anche ad alcune delle altre categorie ammesse a partecipare al concorso al T.A.R. (Magistrati ordinari, Dirigenti, Avvocati dello Stato ecc.), si traduce in **una distinzione tra il ruolo dei magistrati del T.A.R. e quello dei magistrati del Consiglio di Stato con differenze di status** dato che le qualifiche di consigliere di T.A.R. e quella di consigliere di Stato, pur formalmente equiparate, comportano **prospettive di carriera caratterizzate da asimmetria**, ciò in quanto **al momento del passaggio al Consiglio di Stato** – ai fini del quale è richiesto un'esperienza magistratuale di almeno dodici anni – **per il magistrato T.A.R. si azzerava l'anzianità maturata.**

---

<sup>i</sup> L. 27/04/1982, n. 186 Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali.

14. Qualifiche. I magistrati di cui alla presente legge si distinguono in: 1) presidente del Consiglio di Stato; 2) presidenti di sezione del Consiglio di Stato; presidenti di tribunale amministrativo regionale; 3) consiglieri di Stato; 4) consiglieri di tribunale amministrativo regionale, primi referendari e referendari

<sup>ii</sup> L. 27/04/1982, n. 186 Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali.

Art. 14.

Le nomine a referendario sono conferite a seguito di concorso per titoli ed esami, al quale possono partecipare, purché non abbiano superato il quarantacinquesimo anno di età : 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 quattro 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.

La commissione esaminatrice è nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composta da due consiglieri di Stato e da tre docenti universitari.

<sup>iii</sup> L. 27/04/1982, n. 186 Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali.

Art. 19.

I posti che si rendono vacanti nella qualifica di consigliere di Stato sono conferiti: 1) in ragione della metà, ai consiglieri di tribunale amministrativo regionale che ne facciano domanda e che abbiano almeno quattro anni di effettivo servizio nella qualifica. La nomina ha luogo previo giudizio favorevole espresso dal consiglio di presidenza a maggioranza dei suoi componenti, fermo restando il disposto di cui all'articolo 12, primo comma, su proposta di una commissione formata dai componenti di cui al n. 2) dell'articolo 7 e, tra i componenti di cui al n. 4) dello stesso articolo, da quello avente qualifica più elevata o, a parità di qualifica, maggiore anzianità, in base alla valutazione dell'attività giurisdizionale svolta e dei titoli, anche di carattere scientifico, presentati nonché dell'anzianità di servizio. I magistrati dichiarati idonei sono nominati consiglieri di Stato, conservando, agli effetti del quarto comma dell'articolo 21, l'anzianità maturata nella qualifica di consigliere di tribunale amministrativo regionale; 2) in ragione di un quarto, a professori universitari ordinari di materie giuridiche o ad avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, o a dirigenti generali od equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre amministrazioni pubbliche nonché a magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'appello o equiparata. La nomina ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere del consiglio di presidenza espresso come al precedente n. 1), contenente

---

valutazioni di piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere di Stato sulla base dell'attività e degli studi giuridico-amministrativi compiuti e delle doti attitudinali e di carattere; 3) in ragione di un quarto, mediante concorso pubblico per titoli ed esami teorico-pratici, al quale possono partecipare i magistrati dei tribunali amministrativi regionali con almeno un anno di anzianità, i magistrati ordinari e militari con almeno quattro anni di anzianità, i magistrati della Corte dei conti, nonché gli avvocati dello Stato con almeno un anno di anzianità, i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati con almeno quattro anni di anzianità, nonché i funzionari delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e degli enti pubblici, con qualifica dirigenziale, appartenenti a carriere per l'accesso alle quali sia richiesta la laurea in giurisprudenza. Il concorso è indetto dal presidente del Consiglio di Stato nei primi quattro mesi dell'anno. I vincitori del concorso conseguono la nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso stesso.