

Publicato su www.archiviopenale.it, 2020, 1.

Reclutamento dei magistrati: disfunzioni e proposte di modifica*

Nell'articolo si descrive l'evoluzione nella valutazione delle prove scritte del concorso per il reclutamento dei magistrati ordinari dagli anni 1950 ad oggi. Si mostra come le prove di concorso non siano attendibili nel valutare le conoscenze dei candidati e che partire da 1967 la valutazione più basse (36 su 60) sono progressivamente aumentate sino a raggiungere il 45% del totale, e come le 5 votazioni più basse riguardino oltre l'85% dei vincitori del concorso. Vengono quindi indicate alcune riforme che potrebbero rendere il concorso più attendibile, più efficace e più efficiente.

The article shows that the exams for the recruitment of the Italian magistrates (i.e. judges and prosecutors) are not reliable as a means for assessing the legal knowledge of the candidates. It furthermore shows that, due to the benevolence of the examining commissions, the majority of the winning candidates (more than 45%) enter the judicial profession with the lowest grade in the written exams (36 out of 60). Reforms are suggested to render the recruitment of magistrates more reliable, effective and efficient.

1. Premessa. Per una strana coincidenza l'argomento che mi è stato assegnato richiama il titolo del mio primo libro "Il Reclutamento dei magistrati" (Laterza,1968). E' una ricerca in cui vengono dettagliatamente descritte come di fatto si svolgono, da allora, le complesse e farraginose operazioni concorsuali. Ho a più riprese aggiornato i dati allora raccolti. Avendo a disposizione un tempo di necessità limitato per la mia relazione dovrò fare una selezione drastica dei molti dati e delle numerose informazioni a mia disposizione. Opererò questa selezione tenendo a mente che questo convegno sull'Ordinamento giudiziario (OG) delle Camere penali è fatto in una prospettiva riformatrice. Concentrerò, quindi la mia attenzione solo sulle principali disfunzioni del reclutamento dei magistrati a livello operativo e sui più significativi dati ad essi relativi. Indicherò quindi, seppur solo sommariamente, alcune riforme che, secondo i dati a mia disposizione, si potrebbero facilmente adottare per migliorare il reclutamento sotto i profili della attendibilità, della efficacia e dell'efficienza, pur evitando di evocare modelli di reclutamento diversi da quello di tipo burocratico ora esistente¹.

* Viene qui pubblicato, con modifiche, il testo della reazione tenuta il 27/9/2019 agli "Stati generali per la riforma dell'ordinamento giudiziario" organizzato dall'Unione Camere Penali.

2. Aspetti disfunzionali del reclutamento. I candidati del concorso in magistratura devono superare tre prove scritte di natura “teorica”² in diritto civile, penale e amministrativo, e di 11 prove orali (su singole materie o gruppi di materie tra loro anche molto dissimili – come ad esempio “informatica giuridica e OG”). E’ un concorso che attrae un numero molto elevato di candidati. A volte vi sono oltre 45.000 domande di partecipazione e oltre 7000 partecipanti alle prove scritte.

Di fatto la selezione avviene soprattutto sulla base delle 3 prove scritte³. I miei dati di ricerca mostrano, tuttavia, che le prove scritte del concorso, per quanto numericamente selettive, non sono tuttavia attendibili nel misurare le conoscenze dei candidati. Come può vedersi alla tabella 1 ove sono riportati i dati relativi a sei coppie di concorsi in cui gli scritti del secondo concorso si sono svolti prima che si conoscesse il risultato degli scritti del concorso precedente. Analizzando i registri dei concorsi, abbiamo tra l’altro individuato i magistrati vincitori del primo concorso che avevano sostenuto anche le prove scritte del secondo concorso. Come mostrato alla Tabella 1, abbiamo individuato 472 casi di questo tipo nelle sei coppie di concorsi. E’ risultato che 237 cioè il 59.1% di essi erano diventati magistrati col primo concorso ma non erano riusciti a superare gli esami scritti del concorso successivo. Come potete vedere nell’ultima colonna a destra nelle sei coppie di concorsi la percentuale varia tra il 45,6% e il 68,9. Mi sembra quindi ben evidente che esista un grave problema di attendibilità delle prove del concorso cui occorrerebbe porre rimedio, in primo luogo per migliorare la selezione, ma anche per meglio tutelare i partecipanti al concorso.

¹ Per reclutamento di tipo burocratico si intende un reclutamento rivolto a laureati in giurisprudenza, di regola senza precedenti esperienze lavorative nel campo del diritto, effettuato a mezzo di esami (in genere scritti ed orali) simile a quello utilizzato per il reclutamento delle carriere direttive della pubblica amministrazione. E’ un tipo di reclutamento per giudici e pubblici ministeri utilizzato in via esclusiva o prevalente nei paesi di *civil law* dell’Europa continentale. Ovviamente all’interno di questo comune modello di reclutamento esistono differenze da paese a paese non solo per quanto concerne gli strumenti utilizzati per valutare la preparazione tecnica dei candidati ma anche, in alcuni stati, per valutare l’attitudine e le doti caratteriali utili all’esercizio della professione, come avviene con l’uso di valutazioni di natura psicologica in Olanda ed Austria. V. G. Di Federico (a cura di), *Recruitment, professional evaluation and career of judges and prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*. Lo Scarabeo ed., 2005.

² La legge espressamente prevede lo “svolgimento di tre elaborati teorici vertenti sul diritto civile, sul diritto penale e sul diritto amministrativo”.

³ Prendendo ad esempio 3 concorsi svoltisi in questo secolo di cui abbiamo i dati si può vedere che la media dei promossi agli esami scritti rispetto ai partecipanti alla prima prova scritta è del 5,7% mentre la media dei promossi agli esami orali rispetto al numero dei partecipanti è del 92.8%. Sono dati del tutto simili a quelli dei tre concorsi senza preselezione banditi tra il 1995 ed il 1997 riportati *infra* nelle prime tre colonne della tabella 4 concorsi in cui la media delle percentuali di selezione è stata del 5.1% per gli scritti e 79,2% per gli orali.

Tabella n. 1 - Vincitori del concorso per uditore giudiziario che hanno partecipato alle prove scritte del concorso successivo: esito della seconda prova.

| (a) Concorsi considerati (date bandi) | (b) N. vincitori che partecipano agli scritti del concorso successivo | Esito della seconda prova scritta | | | | |
|---|--|-----------------------------------|-----------------|--|---------------------------|-------------------------|
| | | (c) promossi | (d) bocciati | (f) Ritirati durante le prove scritte | (g) Ritirati +bocciati | % di (g) rispetto a (b) |
| 9.11.1964 e 2.2.1965 | 38 | 12 | 4 | 22 | 26 | 68.4 |
| 2.2.1965 e 7.5.1965 | 68 | 37 | 13 | 18 | 31 | 45.6 |
| 7.5.1965 e 21.10.1965 | 70 | 25 | 11 | 34 | 45 | 64.3 |
| 21.10.1965 e 3.4.1966 | 63 | 23 | 11 | 29 | 40 | 63.5 |
| 30.11.1966 e 3.8.1967 | 166 | 67 | 57 | 42 | 99 | 59.6 |
| 3.8.1967 e 16.2.1968 | 67 | 29 | 23 | 15 | 38 | 56.7 |
| Risultanze complessive | 472 | 193 | 119 | 160 | 279 | 59.1 |

Da cosa dipende questo fenomeno? Tra le cause principali quella della diversità dei temi dell'esame scritto da concorso a concorso che favorisce di volta in volta i fortunati che meglio conoscono i temi di volta in volta prescelti dalla commissione (e la fortuna non è certo un buon metodo di selezione). Influisce anche la diversità delle commissioni che si rinnovano completamente ad ogni concorso che possono avere orientamenti diversi sia nella scelta dei temi delle prove scritte che sui criteri di valutazione. Inoltre dalle nostre numerose interviste ai commissari dei concorsi effettuate in passato emergono circostanze che inducono i commissari a usare, più o meno coscientemente, notevole benevolenza nella valutazione dei candidati, benevolenza spesso indotta anche dalla necessità di

fornire un numero di idonei che non si discosti o non si discosti troppo dal numero dei posti banditi con conseguenze negative sul funzionamento degli uffici giudiziari⁴.

Un parziale ma evidente riscontro delle dimensioni di questa discrezionalità viene dall'analisi della evoluzione dei voti riportati dai candidati agli scritti. Nei concorsi banditi negli anni 1950 ed inizio degli anni 1960 il numero dei vincitori era di regola inferiore a quello dei posti banditi. Coll'intento di ridurre questo fenomeno il DPR 31/5/1963, n. 617 stabilì che le commissioni di concorso non dovessero più bocciare i candidati in base alla valutazione negativa riportata in una sola prova scritta ma che potessero, invece, compensare lo scarso risultato in uno o due prove scritte valutando le tre prove complessivamente. Questa maggiore discrezionalità nella valutazione delle prove scritte diede subito i suoi frutti come può vedersi confrontando i dati delle tabelle 2 e 3: mentre nei 10 concorsi banditi tra il 1955 ed il 1963 la media delle votazioni minima di 36 su 60 riguardava solo l'1,7% dei vincitori, nei concorsi successivi all'entrata in vigore del DPR 617/1963 il numero dei vincitori con votazione minima salì subito in modo molto consistente fino ad oltre il 30%. Aggiungiamo che dopo di allora sono frequenti i casi in cui la votazione minima di 36 su 60 agli esami scritti riguarda oltre il 40% dei vincitori del concorso, così come avvenuto, ad esempio, negli ultimi due concorsi, riguardanti i 680 magistrati nominati con DM 2 febbraio 2018 e DM 8 febbraio 2019: la percentuale delle votazione minime agli scritti (cioè 36 su 60) dei due concorsi è stata, rispettivamente, del 46,1 e del 44,2% dei vincitori del concorso e quella delle 5 votazioni più basse (cioè da 36 a 40 su 60) è stata rispettivamente dell' 85,7% e dell'88,2% di loro.

⁴ L'eventuale obiezione che i dati riportati alla tabella 1 si riferiscono a concorsi del passato non è rilevante perché l'inattendibilità del concorso è connaturata alle modalità con cui ancor oggi viene gestito, modalità che abbiamo sommariamente indicato dianzi. Non mi è stato consentito di effettuare direttamente delle verifiche per i concorsi successivi. Tuttavia nel 1991, essendo stato nominato dal Ministro della giustizia C. Martelli componente della commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario, ho chiesto di poter consultare ancora una volta i registri dei concorsi per aggiornare i dati della tabella 1. I magistrati del ministero obiettarono, non senza ragione, che si trattava di dati "sensibili" (includevano, ad esempio anche i nominativi dei concorrenti bocciati). Il successore del Ministro Claudio Martelli fu Giovanni Conso che confermò, ampliandola, la commissione, e chiese agli uffici di effettuare loro stessi l'aggiornamento dei dati relativi a quattro coppie di concorsi. Successivamente mi venne comunicato che la ricerca aveva confermato i risultati delle rilevazioni contenute nella tabella 1. Non mi vennero tuttavia consegnati i dati ad essi relativi. Né io insistetti più di tanto per avere maggior dettagli perché il fenomeno è connaturato, come già detto, alle modalità con cui il concorso si svolge a tutt'oggi.

Tabella n. 2 - Votazioni riportate alle prove scritte dai vincitori dei 10 concorsi per uditore giudiziario banditi tra il 1955 e il 1963 (n. casi 1737)

| Voto | 36 | 37 | 38 | 39 | 40 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 29 | 49 | 104 | 182 | 175 | 539 |
| freq.relative (%) | 1.7 | 2.8 | 5.9 | 10.5 | 10.1 | 31.0 |
| freq.cumulative (%) | 1.7 | 4.5 | 10.4 | 20.9 | 31.0 | |

| Voto | 41 | 42 | 43 | 44 | 45 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 203 | 192 | 176 | 128 | 102 | 801 |
| freq.relative (%) | 11.7 | 11.0 | 10.1 | 7.4 | 5.9 | 46.1 |
| freq.cumulative (%) | 42.7 | 53.7 | 63.8 | 71.2 | 77.1 | |

| Voto | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 95 | 60 | 56 | 52 | 34 | 297 |
| freq.relative (%) | 5.5 | 3.5 | 3.2 | 2.9 | 2.0 | |
| freq.cumulative (%) | 82.6 | 86.1 | 89.3 | 92.2 | 94.2 | |

| Voto | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 35 | 12 | 12 | 18 | 7 | 84 |
| freq.relative (%) | 2.0 | 0.7 | 0.7 | 1.0 | 0.4 | 4.8 |
| freq.cumulative (%) | 96.2 | 96.9 | 97.6 | 98.6 | 99.0 | |

| Voto | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 7 | 2 | 5 | 2 | / | 16 |
| freq.relative (%) | 0.4 | 0.1 | 0.4 | 0.1 | / | 1.6 |
| freq.cumulative (%) | 99.4 | 99.5 | 99.9 | 100.0 | | |

Tabella n. 3 - Votazioni riportate alle prove scritte dai vincitori dei 16 concorsi per uditore giudiziario banditi tra il 1967 e il 1982 (n. casi 2670)

| Voto | 36 | 37 | 38 | 39 | 40 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 839 | 365 | 364 | 261 | 208 | 2.037 |
| freq.relative (%) | 31.4 | 13.7 | 13.6 | 9.8 | 7.8 | 76.3 |
| freq.cumulative (%) | 31.4 | 45.1 | 58.7 | 68.5 | 76.3 | |

| Voto | 41 | 42 | 43 | 44 | 45 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 140 | 131 | 77 | 81 | 45 | 474 |
| freq.relative (%) | 5.2 | 4.9 | 2.9 | 3.0 | 1.7 | 94.0 |
| freq.cumulative (%) | 81.5 | 86.4 | 89.3 | 92.4 | 94.0 | |

| Voto | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 39 | 32 | 23 | 21 | 7 | 122 |
| freq.relative (%) | 1.5 | 1.2 | 0.9 | 0.8 | 0.3 | 98.6 |
| freq.cumulative (%) | 95.5 | 96.7 | 97.6 | 98.4 | 98.6 | |

| Voto | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 11 | 5 | 6 | 7 | 3 | 32 |
| freq.relative (%) | 0.4 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.1 | 99.8 |
| freq.cumulative (%) | 99.0 | 99.2 | 99.4 | 99.7 | 99.8 | |

| Voto | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | Totale |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| n° casi | 4 | / | 1 | / | / | 5 |
| freq.relative (%) | 0.2 | / | 0.0* | / | / | 100.0 |
| freq.cumulative (%) | 100.0 | / | 100.0 | / | / | |

Molte le critiche alla validità dei concorsi espresse in sede di intervista dai commissari che hanno di volta in volta valutato i candidati nelle prove scritte, interviste sulle quali non mi soffermo perché risultano in modo evidente dalla assoluta predominanza dei voti molto bassi assegnati ai vincitori del concorso. Ricordo solo una valutazione, che fece molto scalpore, data pubblicamente da un presidente di commissione esaminatrice, Corrado Carnevale, il quale ebbe a dire che molti dei vincitori del concorso erano “stampellati”, cioè magistrati che entravano in magistratura con due stampelle⁵.

Aggiungo che sulla base delle molte interviste fatte in passato agli uditori (fino al 2007 i magistrati in tirocinio si chiamavano così⁶) e sulle modalità della loro preparazione al concorso mi vien da pensare che la principale garanzia sulla preparazione dei vincitori del concorso derivi dal gravoso impegno nella preparazione, alimentato sia dalla consapevolezza della drastica selezione numerica cui andranno incontro sia dalla conoscenza dei vantaggi economici e di carriera della professione giudiziaria che potrebbero ottenere.

Tralascio di soffermarmi a considerare la discrezionalità che sussiste anche negli esami orali non solo perché sono scarsamente selettivi⁷ ma anche perché ne ho conoscenza solo sulla base di interviste senza i sicuri riscontri quantitativi che, come abbiamo visto, esistono per gli esami scritti. A quanto sin qui detto con riferimento all’attendibilità delle valutazioni sulle conoscenze dei candidati mi sembra sia utile aggiungere quantomeno altre tre caratteristiche dei concorsi che meriterebbero attenzione in una prospettiva riformatrice.

La prima riguarda la imprevedibilità della durata dei concorsi e della data della loro conclusione. I concorsi durano di regola tra i due ed i tre anni e non hanno date fisse né con riguardo al loro inizio né con riguardo alla loro conclusione. Di qui la incertezza dei candidati sui tempi della preparazione sia la difficoltà di programmare con anticipo le attività di formazione a livello centrale e negli uffici giudiziari ed evitare, come più volte accaduto in passato, dannose sovrapposizioni tra le esigenze formative dei diversi concorsi.

⁵ Come mi è stato spiegato in sede di intervista dal Dott. Carnevale il termine “stampellato” sta ad indicare che nessun uomo può avere più di due stampelle e che, “per analogia”, neppure al concorso si possano dare ai candidati più di due stampelle. In altre parole per poter accedere alla votazione minima di 36 agli scritti è necessario che almeno uno dei tre scritti abbia ricevuto una valutazione positiva, per gli altri due è possibile concedere la stampella. Il dott. Carnevale venne fatto oggetto di due iniziative giudiziarie per aver usato questo termine: uno per vilipendio della magistratura da parte della Procura di Agrigento e uno per risarcimento danni da parte di Antonio Di Pietro. Il termine “Stampellati” appare anche nella relazione ufficiale di un concorso successivo, quello presieduto dal dottor Nicola Lipari.

⁶ A seguito della legge n. 111 del 2007 vengono ora detti “magistrati ordinari in tirocinio”.

⁷ Vedi quanto detto *supra* alla nota 3.

La seconda caratteristica riguarda la potenziale discriminazione per censo e origine sociale dell'attuale concorso⁸ che deriva, tra l'altro, sia dall'onere economico di dover attendere molti anni dopo la laurea per entrare in magistratura (l'età media degli ultimi concorsi da me analizzati supera i 29 anni) sia anche per il fatto che i nostri dati mostrano come da moltissimi anni la stragrande maggioranza dei vincitori del concorso ha frequentato, a pagamento, scuole private per prepararsi: nella mia ultima rilevazione del 2005 sui magistrati in tirocinio, ad esempio, l'86.1% di loro aveva frequentato scuole private (quasi esclusivamente per la preparazione agli esami scritti).

La terza caratteristica riguarda la chiusura "autarchica" della magistratura. In altri paesi europei (come, ad esempio, Francia e Spagna) i magistrati vengono reclutati anche tra avvocati e altri operatori del diritto in misura che raggiunge e a volte supera il 20% dei reclutati⁹, e in quei paesi nessuno dubita dell'utilità di utilizzare modalità di reclutamento aggiuntivi rispetto a quello di un concorso rivolto genericamente, come in Italia, ai laureati in giurisprudenza. Da noi, invece la magistratura ha sempre contrastato con successo le iniziative per ottenere che ciò potesse avvenire anche in Italia. Due soli esempi di cui sono stato in un certo senso "protagonista". Nel 1987 predisposi un progetto di reclutamento "laterale" per gli avvocati ed altri operatori del diritto (basato su dati relativi al mercato di lavoro cui il concorso si rivolge), che fu presentato alla Camera dei deputati il 9 luglio 1987 dall'On. Gargani e ricevette il motivato apprezzamento ed appoggio del Prof. Vassalli (proposta di legge n. 728 della X legislatura). La reazione della magistratura organizzata fu durissima (anche personalmente nei miei confronti) ed il progetto non fu mai discusso in Parlamento nonostante il proponente fosse il Presidente della commissione giustizia della Camera dei deputati. Secondo esempio. Questa avversione, si è manifestata in maniera chiarissima anche nel corso del CSM di cui sono stato componente. La legge n. 48 del 2001, prevedeva un aumento organico della magistratura di 1000 unità e prevedeva anche che si reclutassero, con apposito concorso, avvocati con almeno 5 anni di effettivo esercizio della professione. I componenti laici del CSM erano tutti a favore di una applicazione immediata di quelle norme. Prevalse, invece, l'orientamento nettamente contrario dei

⁸ Quanto alle origini socio familiari dei vincitori del concorso abbiamo dati molto analitici solo per i 19 concorsi banditi tra il 1967 ed in 1979. Sono dati tratti dai fascicoli dei vincitori e pubblicati in G. Di Federico (a cura di) *Caratteristiche socio-culturali della Magistratura, le tendenze degli ultimi venti anni*, Cedam 1989. I dati più recenti sono invece tratti da un questionario distribuito ai magistrati in tirocinio nel 2005 quando ero componente del CSM. Nella misura in cui può essere considerato indicativo il confronto tra due rilevazioni tanto diverse si può osservare che entrambe segnalano che i vincitori provengono da famiglia in cui circa il 40% dei padri è impiegato statale, in cui i padri magistrati sono il 13-14 %, e i padri operai inferiori all'1%. La differenza maggiore tra le due rilevazioni riguarda l'occupazione della madre: la percentuale delle madri casalinghe diminuisce dal 71,1% al 27,8%.

⁹ A volte in Francia la percentuale dei magistrati reclutati con concorsi differenti da quello rivolto ai laureati in giurisprudenza supera il 30%, come avvenuto nel reclutamento del 2016. In quel caso gli altri magistrati sono stati reclutati con forme di reclutamento laterale rivolto a varie categorie di operatori del diritto, a riguardo vedi S. Gaboriau, *L'École nationale de la magistrature, à travers un demi-siècle: les ré, les défis, les perspectives*, pag.5. Il testo può essere reperito su internet digitando autore e titolo dello scritto.

componenti magistrati che, come sapete, in Consiglio detengono la maggioranza assoluta. Si decise così che quelle norme per il reclutamento degli avvocati si sarebbero dovute applicare solo dopo l'espletamento dei concorsi per il reclutamento dei mille magistrati di aumento dell'organico previsti dalla stessa legge. Cosa che non avvenne mai perché la successiva legge (n.111/2007) venne incontro alle aspettative della magistratura organizzata ed eliminò la previsione del reclutamento degli avvocati. L'ammissione in magistratura di persone con diverse esperienze professionali maturate nell'applicazione del diritto potrebbe, invece, arricchire la magistratura stessa sotto il profilo funzionale, così come avviene in altri paesi dell'Europa continentale che, esplicitamente, considerano il reclutamento laterale di operatori del diritto uno strumento necessario al buon funzionamento della giustizia¹⁰. Personalmente seguito a ritenere che una tale innovazione sarebbe utile anche in Italia. Potrebbe, tra l'altro, attenuare o eliminare alcune disfunzioni quali il fenomeno, che ancora persiste, di concorsi che non reclutano un numero di magistrati pari a quello dei posti banditi, potrebbe ridurre il fenomeno delle basse votazioni, e anche attenuare sia l'autoreferenzialità della nostra magistratura sia il fenomeno del c. d. correntismo.

Le carenze del reclutamento sin qui descritte assumono un aspetto ancor più preoccupante se si considera che successivamente al reclutamento non vi è per i magistrati nessuna ulteriore e sostantiva valutazione di merito per gli oltre 40 anni in cui rimangono in servizio. Di regola tutti i magistrati pervengono al livello più alto della carriera, dello stipendio, della pensione e della liquidazione seguendo una progressione in carriera basata sostanzialmente sull'anzianità. Nelle ricorrenti valutazioni della professionalità successive al reclutamento, infatti, la percentuale delle promozioni ha variato nei diversi periodi da noi analizzati tra il 99,1 ed il 99,5% e corrispondentemente le valutazioni non positive o negative sono variate tra lo 0,5 e lo 0,9% dei magistrati sottoposti a valutazione. Non solo, ma i pochi magistrati che non ricevono una valutazione positiva di regola la ottengono poi con due o tre anni di ritardo. Occorre anche ricordare che le "valutazioni" di regola basate sull'anzianità non sono previste dalla legge ma sono la conseguenza degli orientamenti di natura corporativa adottati "con costante determinazione" dal CSM e dai Consigli giudiziari da oltre 50 anni¹¹. Si tratta di un fenomeno che non si verifica in nessun sistema giudiziario dell'Europa continentale con sistema di reclutamento simile al nostro ma molto più efficienti del nostro (Francia,

¹⁰ L'utilità di mantenere varie forme di accesso collaterale in Francia è stata esplicitamente confermata anche dalla recente riforma del reclutamento, vedi Décret n° 2019-99 du 13 février 2019 relatif aux concours d'accès à l'École nationale de la magistrature.

¹¹ Per una sintetica descrizione delle modalità con cui il CSM è riuscito a eliminare sostantive valutazioni della professionalità ed instaurare un sistema in cui tutti i magistrati vengono di regola promossi fino al vertice della carriera, dello stipendio e della pensione, vedi G. Di Federico, "Il contributo del CSM alla crisi della giustizia", in *Le novità in materia di Ordinamento giudiziario*, Atti del XXIX Convegno nazionale fra gli studiosi del processo civile, Bononia University Press, 2013, in particolare le pp. 7-36.

Germania, Spagna, Olanda e così via) che invece effettuano molteplici forme di selezione con graduatorie di merito nel corso della carriera¹².

Non mi intratterrò sulle conseguenze negative e disfunzionali che le modalità decisorie del CSM in materia di valutazioni della professionalità hanno generato a partire dagli anni 1960, e che riguardano, tra l'altro, le ricorrenti difficoltà di coprire le vacanze nelle sedi disagiate, lo sviluppo del fenomeno del correntismo e delle attività extragiudiziarie anche di natura politica, l'aumento dei ricorsi al giudice amministrativo contro le decisioni del CSM e che, secondo le testimonianze di autorevoli magistrati hanno influito negativamente sui livelli di professionalità e sull'efficienza della nostra giustizia¹³.

3. Suggerimenti per la riforma del reclutamento.

Abbiamo visto quanto bassa sia l'attendibilità degli attuali concorsi. Per aumentarla si potrebbero utilizzare due innovazioni che posso indicare in termini generali: da un canto si potrebbe reintrodurre, perfezionandola, quella preselezione già sperimentata nei tre concorsi banditi tra il 1998 ed il 2002. Preselezione che consisteva nella predisposizione di un numero molto elevato di domande a risposta multipla tra cui i concorrenti dovevano individuare quella esatta. Nel concorso bandito con DM 12 marzo 2002 i quesiti a risposta multipla previsti erano 15.600 in totale (7.172 per il diritto civile, 5.335 per il diritto penale, 3.093 per il diritto amministrativo), ed erano stati posti a conoscenza dei candidati con anticipo rispetto alle prove di esame perché potessero prepararsi su tutte. In quel concorso i candidati dovevano rispondere in due ore a 60 quesiti estratti a sorte per via informatica. E' certamente un metodo di accertamento della preparazione tecnica e dell'ampiezza delle conoscenze giuridiche dei candidati molto più ampio di quanto avvenga utilizzando solo gli attuali tre temi scritti.

L'utilizzazione della preselezione certamente serve, inoltre, a diminuire drasticamente il numero dei partecipanti alle prove scritte, come può vedersi confrontando i dati riguardanti tre concorsi senza preselezione (tabella 4) con quelli relativi ai tre concorsi immediatamente successivi che adottarono la preselezione (tabella 4 bis). Prendendo ad esempio il concorso bandito nel 2002, ove il numero degli

¹² Con un'unica limitata e brevissima eccezione verificatasi in Polonia ove una legge del giugno 2007 ha istituito le c.d. "promozioni orizzontali" che consentivano ai magistrati del primo livello della giurisdizione di essere promossi magistrati di appello pur rimanendo ad esercitare le precedenti funzioni giudiziarie. Queste promozioni "orizzontali", pur limitate ad un solo livello della carriera, furono poi prontamente abolite un anno dopo da una legge del giugno 2008.

¹³ Di questi fenomeni disfunzionali ho trattato più volte nei miei scritti. Vedi, G. Di Federico (a cura di), *Ordinamento Giudiziario: uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, Bononia University Press 2019, pp.322-360. Li ho di recente sintetizzati in una mia relazione di poche pagine pubblicata da Archivio Penale dal titolo "Il correntismo nel CSM: cause e disfunzioni", vedi: <http://www.archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=8e1de2d7-b012-446f-83d3-3a0093e10245&idarticolo=19673>

esonerati dalla preselezione fu relativamente basso¹⁴, i partecipanti alla preselezione furono 10.153 e gli ammessi agli scritti solo 1724 (contro i 6/7 mila dei concorsi precedenti senza preselezione). Va aggiunto che la preselezione pur riducendo drasticamente il numero degli scritti da correggere non servì tuttavia ad abbassare la durata complessiva dei concorsi: come può vedersi alla tabella 4 bis due dei tre concorsi con preselezione durarono più di due anni ed uno più di tre (37 mesi). Quindi da sola non basta. Ritornerò sul punto della durata tra breve.

Tabella n. 4 - Concorsi per uditore giudiziario banditi dal 1995 al 2002

| | CONCORSI SENZA PRESELEZIONE | | | | | | | | |
|--|------------------------------------|----------|------------|-----------------|----------|------------|-----------------|----------|------------|
| Posti a Concorso | 300 POSTI | | | 300 POSTI | | | 300 POSTI | | |
| D.M. Indizione Bando | 25/02/95 | | | 07/10/95 | | | 16/01/97 | | |
| Genere del Candidato | M | F | TOT | M | F | TOT | M | F | TOT |
| Domande Pervenute | 5.305 | 7.516 | 12.821 | 5.270 | 7.510 | 12.780 | 6.667 | 10.060 | 16.727 |
| Candidati Esonerati dalla Preselezione | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Partecipanti alla Preselezione | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Presenti Il 1° giorno delle Prove Scritte | 2.690 | 3.998 | 6.688 | 2.592 | 3.742 | 6.334 | 2.897 | 4.561 | 7.458 |
| Candidati che hanno Consegnato | 933 | 1.370 | 2.303 | 1.185 | 1.604 | 2.789 | 1.044 | 1.370 | 2.414 |
| Candidati Ammessi agli Orali | 156 | 193 | 349 | 169 | 208 | 377 | 147 | 163 | 310 |
| Vincitori | 109 | 145 | 254 | 131 | 165 | 296 | 127 | 141 | 268 |
| Data del Decreto di nomina | 23/12/97 | | | 28/07/98 | | | 12/07/99 | | |
| Durata del Concorso in mesi | 34 | | | 34 | | | 30 | | |

¹⁴ Si prevedeva che alcune categorie di partecipanti al concorso potessero accedere agli esami scritti senza sostenere le prove di preselezione. Come può vedersi alla tabella 4 bis, nel concorso bandito con DM 09/12/1998 il numero degli esonerati fu alquanto elevato, ben 1.084. Per esemplificare l'effetto deflattivo sulla partecipazione alle prove scritte che la preselezione può determinare abbiamo quindi scelto di far riferimento al concorso bandito con DM 12/13/2000 ove gli esonerati dalla preselezione furono solo 30.

Tabella n. 4 bis - Concorsi per uditore giudiziario banditi dal 1995 al 2002

| | CONCORSI CON PRESELEZIONE | | | | | | | | |
|--|----------------------------------|----------|------------|-----------------|----------|------------|-----------------|----------|------------|
| Posti a Concorso | 350 POSTI | | | 360 POSTI | | | 350 POSTI* | | |
| D.M. Indizione Bando | 09/12/98 | | | 17/10/00 | | | 12/03/02 | | |
| Genere del Candidato | M | F | TOT | M | F | TOT | M | F | TOT |
| Domande Pervenute | 9.815 | 15.719 | 25.534 | 9.538 | 17.168 | 26.706 | 8.688 | 16.421 | 25.109 |
| Candidati Esonerati dalla Preselezione | 367 | 717 | 1.084 | 13 | 14 | 27 | 13 | 17 | 30 |
| Partecipanti alla Preselezione | 46.78 | 82.83 | 12.961 | 3.211 | 6.119 | 9.330 | 3.498 | 6.655 | 10.153 |
| Presenti Il 1° giorno delle Prove Scritte | 1.169 | 2.274 | 3.443 | 530 | 1.207 | 1.737 | 547 | 1.177 | 1.724 |
| Candidati che hanno Consegnato | 912 | 1.684 | 2.596 | 409 | 887 | 1.296 | 463 | 978 | 1.441 |
| Candidati Ammessi agli Orali | 1.800 | 201 | 381 | 119 | 201 | 320 | 153 | 259 | 412 |
| Vincitori | 170 | 188 | 358 | 115 | 196 | 311 | | | 378 |
| Data del Decreto di nomina | 18/01/02 | | | 19/11/02 | | | 19/10/04 | | |
| Durata del Concorso in mesi | 37 | | | 25 | | | 31 | | |

Per attenuare l'inattendibilità della valutazione degli scritti si potrebbe sottoporre ai candidati una pluralità di temi tra cui scegliere. Ciò consentirebbe di verificare comunque una delle capacità essenziali della professione giudiziaria, cioè quella di mettere correttamente in forma scritta le proprie conoscenze diminuendo al contempo l'elemento fortuna. Con vantaggio non solo per l'attendibilità delle valutazioni ma anche a maggior garanzia di un equo giudizio per i candidati.

Sono perfettamente cosciente delle difficoltà di adottare queste mie indicazioni. In particolare quella di utilizzare domande a risposta multipla. Ero componente del Consiglio al tempo in cui si sono svolti alcuni dei concorsi che le avevano adottate e ricordo l'avversione anche emotiva (e quasi viscerale), da parte dei componenti togati, che rigettavano a priori questa forma di selezione, quasi si trattasse di cosa offensiva che i magistrati potessero essere selezionati in base a quelli che loro definivano, spregiativamente dei "quiz", senza considerare la difficoltà di scegliere tra risposte alternative simili

tra loro di cui una sola è quella corretta e di farlo entro un tempo limitato. Si tratta di uno strumento di accertamento delle conoscenze ampiamente utilizzato nei sistemi educativi di altri paesi.

Come abbiamo visto, la sola preselezione non basta da sola per mettere sotto controllo la durata dei concorsi e rendere possibile che essi abbiano inizio e conclusione in date o periodi prefissati (come ad esempio in Francia), con vantaggio per i candidati e per la gestione della formazione iniziale, due altre innovazioni sarebbero a mio avviso auspicabili.

La prima riguarda l'utilizzazione di correttori esterni alla commissione di concorso, per la valutazione degli scritti. È uno strumento adottato per il reclutamento dei magistrati francesi ed anche previsto da una nostra legge (L.48/2001), ma mai utilizzato e successivamente abrogato.

La seconda è certamente la più importante. Attualmente le commissioni di concorso vengono nominate specificamente per ogni concorso ed alla definizione dei tempi delle varie fasi provvedono una pluralità di organi che svolgono funzioni di natura amministrativa (vari uffici del Ministero della giustizia, università, forze di polizia, Corte dei conti, CSM). Le ricerche da noi condotte tempo addietro su tempi delle varie operazioni del concorso -incluse quelle di natura amministrativa- mostrano che vi è una bassissima correlazione tra il numero dei casi da trattare e la durata delle singole operazioni. Per coordinare le varie fasi del concorso ed accorciare la loro durata si dovrebbe affidare ad un unico organismo tutte le operazioni concorsuali sia quelle riguardanti la gestione degli esami sia anche la responsabilità, a seconda della natura delle operazioni, di eseguire o coordinare quelle di natura amministrativa. Questi compiti potrebbero essere svolti da una struttura già esistente e cioè dalla Scuola superiore della magistratura. Sia perché è organizzativamente auspicabile che una funzione permanente, ripetitiva, e tanto importante come il reclutamento dei magistrati sia svolta da un organismo che ha una struttura stabile e non, invece, da un organismo che si rinnova di volta in volta ad ogni concorso e che quindi non è in grado di capitalizzare sulla base delle esperienze precedenti né per quanto riguarda i temi da proporre ai candidati, né per quanto riguarda i criteri di valutazione né per quanto riguarda i contenuti da dare alla formazione iniziale per compensare le carenze formative evidenziate dal concorso.

Per la commissione che deve effettuare le valutazioni delle prove di esame si potrebbe prevedere una parziale rotazione e rinnovo dei componenti ogni due anni. Ciò dovrebbe da un canto tacitare le paure di chi teme "incrostazioni di potere" nel reclutamento e dall'altro produrre effetti positivi non solo sulla durata dei concorsi ma anche sulla maturazione di criteri stabili di valutazione e sulla efficacia nel coordinare le risultanze degli esami con le esigenze e contenuti della formazione iniziale.

Sono pienamente cosciente, che i suggerimenti di riforma sin qui indicati sono ben lungi dall'essere esaustivi. Sono tuttavia quelli che sarebbe meno difficile attuare, sempre che incontrino anche il

favore della magistratura¹⁵. Tra gli altri, basti solo pensare alle difficoltà di creare un raccordo formativo tra preparazione universitaria e preparazione necessaria per sostenere gli esami del concorso, difficoltà che certamente non è stata risolta dalla creazione delle Scuole di specializzazione per le professioni legali, come evidenziato dalla diffusissima utilizzazione di scuole private per la preparazione agli esami da parte dei vincitori del concorso in magistratura.

Giuseppe Di Federico

¹⁵ Sul potere che la magistratura esercita, per varie vie, sulle riforme in materia di giustizia ed in particolare su quelle che riguardano l'ordinamento giudiziario, vedi G. Di Federico, "La riforma della giustizia un percorso ad ostacoli", in G. Di Federico e M. Sapignoli, *I diritti della difesa nel processo penale e la riforma della giustizia*, Cedam, 2014, pp. 147-195. Vedi anche G. Di Federico, "Riflessioni sulla struttura della nostra Corte costituzionale" in C. Guarnieri, G. Insolera, L. Zilletti, *Anatomia del potere giudiziario: la giustizia costituzionale*, Carocci, 2019, pp.79-90.