



# *Ministero della Giustizia -*

## **Commissione di studio sulla ricognizione delle attività formative finalizzate all'accesso alla magistratura ordinaria (DD.MM. 22.12.2017 e 3.1.2018)**

### **Relazione illustrativa**

#### ***Premessa***

Signor Ministro, la Commissione da Lei voluta, istituita con decreto 22 dicembre 2017, cui è stato attribuito il compito di effettuare una ricognizione delle attività formative finalizzate all'accesso alla magistratura ordinaria, ha concluso i propri lavori in data 21 febbraio 2018.

Il decreto suddetto, all'articolo 5, indica chiaramente alla Commissione gli obiettivi da perseguire, condensati in cinque punti: con i primi tre punti si richiede una verifica delle attività e della funzionalità delle scuole pre-concorsuali, sia pubbliche che private, nonché dei così detti *stage*; mediante gli ultimi due si sollecita una valutazione del ritorno al concorso di primo livello e si chiede di individuare le possibili soluzioni per la gestione di un rilevante numero di domande di partecipazione al concorso.

Ebbene, seguendo tali indicazioni, la Commissione si è posta l'obiettivo di predisporre una relazione esaustiva (ancorché sintetica) in ordine alle richieste di cui ai primi tre punti e di fornire al contempo un progetto di riforma degli istituti inerenti all'accesso alla magistratura.

Al tal fine, l'attività si è articolata in aree tematiche, ciascuna delle quali è stata affidata a un gruppo di commissari; e per ciascuno di tali gruppi è stato designato un referente allo scopo di mantenere i contatti con i referenti degli altri gruppi e con il Presidente, così da favorire l'uniformità dell'impostazione dei lavori.

I gruppi hanno lavorato alacremente e sono state tenute settimanalmente riunioni in seduta plenaria, giungendo alle conclusioni che la Commissione ha l'onore di esporLe.

#### **1. L'evoluzione del concorso in magistratura e la sua trasformazione in concorso di secondo grado.**

Fino agli anni '90 dello scorso secolo, all'esame per l'accesso alla magistratura, rimasto di primo livello fino al 2006, venivano assegnati per le prove scritte temi di carattere generale; conseguentemente, vi partecipavano con successo giovani laureati che avevano frequentato solo l'università e che si erano preparati al concorso studiando intensamente e da soli, senza l'ausilio di alcuna scuola. Con il passare degli anni, però, il numero dei candidati è aumentato a dismisura; e le varie commissioni di esame, temendo che tale fatto avrebbe potuto prolungare eccessivamente la durata dei concorsi, hanno assegnato temi sempre più complessi e "di nicchia", idonei a ridurre il numero di consegne degli elaborati; tale scelta – per ovvi motivi – ha favorito l'espandersi delle scuole private, nelle quali l'insegnamento è volto esclusivamente al superamento dell'esame scritto ed è perciò focalizzato non tanto su temi generali, ma su quelle questioni del tutto particolari che i gestori di quelle scuole assumono di saper prevedere.

Poiché la complessità dei temi, unitamente all'introduzione negli anni tra il 1997 e il 2004 di una preselezione informatizzata, non è stata comunque idonea a ridurre il numero delle domande di partecipazione agli esami, al fine di fronteggiare il problema dell'eccessivo numero di candidati, il d.lgs. n. 160 del 2006 (così detta riforma Castelli) ebbe a ristrutturare il concorso per l'accesso alla magistratura quale concorso di secondo grado, mediante la previsione di titoli aggiuntivi a quello della laurea in giurisprudenza; ma le previsioni deflattive vennero smentite proprio dal concorso del 2008, per il quale vennero presentate ben 31.857 domande di partecipazione. Un effetto non secondario di quella riforma è stato, peraltro, quello di innalzare l'età di ingresso nella magistratura che dai 25 anni degli anni '60 si è oggi attestata sui 33 anni.

La scelta dei temi da parte delle varie commissioni di esami continuò a orientarsi verso argomenti non generalisti, e le scuole private continuarono a prosperare; anzi, mentre nel passato queste scuole avevano uno schema organizzativo informale e di tipo "familiare", essendo spesso i corsi tenuti nelle case di abitazione dei docenti (in alcuni casi magistrati ordinari), con il passare del tempo questi corsi si sono "industrializzati" e oggi alcune scuole hanno bilanci da milioni di euro, secondo quanto riportato dai *media*.

Anche (ma non solo) per contrastare tale fenomeno sono state istituite nel 1997 le Scuole di specializzazione per le professioni legali, finalizzate "all'assunzione dell'impiego di magistrato ordinario o all'esercizio delle professioni di avvocato e di notaio", e la cui frequentazione fornisce il titolo a partecipare al concorso in magistratura.

Istituiti al fine di fornire ai migliori neo-laureati un'occasione di formazione post-universitaria e nel contempo allo scopo di rafforzare le capacità operative degli uffici giudiziari, i tirocini ex articolo 73 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 hanno successivamente – per effetto del d.l. del 24 giugno 2014 – assunto una valenza pre-concorsuale, essendo stata attribuita alla frequenza con esito positivo del tirocinio, valore di titolo per l'ammissione al concorso e di preferenza a parità di

merito. Anche di tali tirocini- unitamente a quella delle Scuole di specializzazione per le professioni legali - la S.V. ha chiesto di verificare l'efficacia.

## **2. Qualità ed efficacia delle iniziative formative delle scuole di specializzazione universitarie e dei tirocini ex art. 73 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69.**

Attraverso l'originaria istituzione delle Scuole biennali di Specializzazione per le professioni legali, il d. lgs. n. 398/1997 (attuativo della legge delega n. 127/97) si proponeva di perseguire essenzialmente due finalità: la semplificazione delle forme procedurali ed il miglioramento qualitativo del sistema di accesso.

In tale prospettiva, le Scuole avrebbero dovuto assolvere a un onere formativo pre-concorsuale, da adempiersi all'interno delle Università, cioè in una sede privilegiata e dedicata, facente parte del circuito interistituzionale.

L'esperienza storica ha, tuttavia, dimostrato non tanto la fallacia astratta di tale modello formativo e selettivo, quanto, piuttosto, la sua difficoltosa concretizzazione pratica, almeno secondo il prototipo ideale immaginato dal legislatore. Tale realistica conclusione va rassegnata soprattutto avuto riguardo all'importante impegno di formazione e selezione, in fase pre-concorsuale, che il legislatore aveva inteso mantenere nel circuito interistituzionale, affidandolo al mondo universitario. I risultati di sistema hanno purtroppo deluso le aspettative.

In ordine a tale questione la Commissione ha svolto un'indagine, consultando informalmente alcuni docenti e alcuni magistrati, ma soprattutto utilizzando le risultanze dell'evento formativo - organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura nel 2014 dal titolo "*Come si forma un magistrato: percorsi formativi prima e dopo il concorso*" - durante il quale sono stati messi a confronto i direttori delle Scuole superiori per le professioni legali, alcuni formatori "privati", rappresentanti del Ministero, formatori decentrati e giovani m.o.t.

Ebbene, i dati raccolti consentono alla Commissione di affermare che l'iscrizione alle scuole di perfezionamento per le professioni legali è stata utilizzata soprattutto in quanto canale privilegiato e più "sicuro" per fruire del titolo di ammissione per la partecipazione al concorso e che la relativa offerta didattica è stata poco finalizzata alla preparazione delle prove concorsuali.

Le ragioni di tale giudizio sono evidenti: le scuole suddette, frequentate peraltro quasi esclusivamente da persone che intendono affrontare l'esame per l'accesso alla magistratura, sono spesso una ripetizione del corso universitario e non si concentrano - come fanno le scuole private - nella preparazione delle tre materie (diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo) che costituiscono oggetto dell'esame scritto, e che dovrebbero perciò essere approfondite in maniera adeguata e orientata.

Per il tirocinio ex art. 73 cit., la cui finalizzazione concorrente alla preparazione pre-concorsuale è stata nel 2014 introdotta nell'ordinamento, appare possibile solo una valutazione di carattere del

tutto preliminare: invero, le attività formative previste dal comma 5 dello stesso art. 73 sono ancora in fase di completamento e di specifico orientamento; solo recentemente sono stati emanati provvedimenti concessivi delle borse di studio previste; infine, la realizzazione dell'ufficio per il processo – in cui i tirocinanti troverebbero migliori opportunità di preparazione – non ha ancora uniforme diffusione sul territorio nazionale.

Ciò non significa – sempre ad avviso della Commissione - che le scuole di specializzazione universitarie e gli *stage* ex art. 73 debbano essere accantonati, come si chiarirà meglio nel prosieguo della presente relazione.

Quel che preme, in ogni caso, rilevare è che le vicende dell'ultimo decennio hanno dimostrato la fallacia del modello complessivo previsto, che si fonda su un concorso di secondo grado, in quanto aperto a persone che si postulano già munite di un apprezzabile bagaglio tecnico-culturale acquisito all'interno del circuito interistituzionale, ipotizzato come altamente qualificante sul piano della concreta offerta formativa.

### **3. Il monitoraggio delle scuole private.**

Difettando di poteri ispettivi, la Commissione non ha potuto compiere un approfondito monitoraggio delle scuole private presenti nel Paese, ma ha raccolto dati di indubbio interesse.

Intanto, va subito chiarito che è quasi impossibile elencare i corsi tenuti privatamente, dai magistrati o da altri soggetti estranei all'amministrazione, e rivolti a un ristretto numero di discenti: si tratta, infatti, di un'attività "artigianale", svolta il più delle volte nella casa del docente e che, perciò, sfugge a qualunque tipo di controllo.

La maggior parte dei candidati ricorre, però, ai corsi più importanti, le cui lezioni sono tenute oggi soprattutto da magistrati delle giurisdizioni speciali; tali corsi, svolti anche *on line*, – come si è cennato – hanno talvolta bilanci da milioni di euro.

Tuttavia, queste scuole – a differenza delle prima citate - sono monitorabili perché utilizzano internet per farsi pubblicità e indicano nella rete i magistrati di riferimento, i programmi, i costi e in qualche caso pure i nomi dei docenti.

C'è da aggiungere che i gestori di tali scuole si cimentano sempre nel tentativo di individuare le tracce che ogni singola Commissione potrebbe scegliere: infatti, i loro docenti aggiornano gli allievi in ordine alle più recenti sentenze della Cassazione nonché delle magistrature speciali e analizzano con cura il percorso professionale dei componenti delle Commissioni, al fine di privilegiare lo studio delle questioni di diritto da questi ultimi esaminate o approfondite.

Si verifica anche che alcune di queste scuole, dopo ogni prova, utilizzano l'effetto moltiplicatore della rete informatica per diffondere l'esito fausto della previsione sulle tracce, con il fine evidente di farsi della facile pubblicità. Tutto ciò non senza esiti di potenziale e ingiustificata diminuzione di credibilità della procedura di selezione dei magistrati.

#### **4. Considerazioni giuridiche sulle scuole private per l'accesso alla magistratura.**

La prima considerazione – sulla quale la Commissione concorda – è che le scuole private per l'accesso alla magistratura non possono essere vietate dal momento che, tra l'altro, l'articolo 33, comma 1, della Costituzione afferma testualmente che "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento" e l'articolo 41 tutela la libertà di iniziativa economica privata; a ciò deve peraltro aggiungersi che – anche a prescindere dal reciso comando della Carta fondamentale di cui al richiamato articolo 33 – l'attività di preparazione volta a migliorare le cognizioni tecnico-giuridiche dei futuri magistrati rappresenta, per certi versi, un fatto positivo da non scoraggiare.

Non è possibile, in particolare, inibire o sottoporre a limiti l'istituzione di scuole da parte di soggetti privati, mentre può discutersi eventualmente – salva com'è ovvio la verifica della regolarità fiscale della loro attività – di un'azione pubblica di monitoraggio, giustificata dalla potenziale interferenza di tale attività con una procedura pubblica di elevatissimo rilievo costituzionale.

Quindi, per l'importanza che riveste la formazione della magistratura, le scuole private, pur libere, dovrebbero essere sottoposte a monitoraggio, per evitare il verificarsi di fatti incresciosi quali quelli di recente accaduti, relativi a una scuola che imponeva ad alcuni frequentanti regole confliggenti con il futuro *status* di magistrato.

Tuttavia, ai magistrati può essere vietato non solo di gestire (divieto che trova giustificazione nella regola generale imposta dall'articolo 53 del T.U. n. 165 del 2001 sul pubblico impiego, secondo cui il pubblico dipendente non può rivestire la qualifica di imprenditore, oltre che dall'Ordinamento Giudiziario all'articolo 16, comma 1, R.D. n. 12 del 1941) ma anche, in considerazione del loro particolare *status* costituzionale, di organizzare dal punto di vista scientifico e insegnare in tali scuole.

A fondamento della correttezza di tale affermazione, v'è il *dictum* della Corte Costituzionale, la quale ha affermato che "... per i magistrati, l'assunzione di compiti e lo svolgimento di attività estranee a quelle proprie dell'ufficio ad essi affidato - anche quando non richiedano una sospensione o una riduzione delle funzioni ordinarie del magistrato - sono fattori suscettibili, in astratto, di incidere sulla loro indipendenza ed imparzialità, connotato e condizione essenziale per l'esercizio della funzione loro attribuita: sia in quanto può esservi una interferenza diretta fra compiti propri e ulteriori attività svolte, sia in quanto l'attribuzione stessa, o la possibilità di attribuzione, dell'incarico, per la sua natura e per i vantaggi che possono derivarne, può tradursi in un indiretto condizionamento del magistrato..." (sentenza n. 224 del 1999).

Dunque al legislatore non sarebbe interdetta l'introduzione del divieto o di restrizioni per l'attività di insegnamento dei magistrati in scuole private di preparazione ai concorsi.

Allo stato, viceversa, vige l'art. 53 d.lgs. 165 del 2001, nel testo modificato dall'art. 2, comma 13 quinquies, lett. b, d.l. 31 agosto 2013 n. 101, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 ottobre 2013 n. 125, il quale espressamente esclude dalla necessità di qualsiasi autorizzazione gli incarichi, anche con compensi, derivanti «da attività (...) di docenza e di ricerca scientifica».

In relazione a tale norma, ritenuta non abrogativa delle disposizioni di ordinamento giudiziario, il Consiglio Superiore della Magistratura, con una disposizione di rango secondario, a far tempo dal 2007 ha ritenuto di imporre ai magistrati ordinari il divieto di gestire e di insegnare, anche a titolo gratuito, nelle scuole private per l'accesso alla magistratura.

Il divieto – condiviso dalla Commissione - è stato giustificato da esigenze di moralizzazione e dalla preoccupazione di non distogliere i magistrati ordinari dal lavoro giudiziario; ciò che non ha impedito l'affermazione di numerose scuole private, nelle quali sovente l'attività di docenza è svolta anche da magistrati delle giurisdizioni speciali.

L'organo di autogoverno della magistratura amministrativa non ha però ritenuto di imporre analogo divieto, pur se – con delibera del 18 dicembre 2001 - aveva dettato alcune regole "per il conferimento o l'autorizzazione di incarichi non compresi nei compiti e nei doveri di ufficio dei magistrati amministrativi", tra i quali figurano gli incarichi di docenza; tali regole imponevano limiti che possono apparire troppo blandi e di fatto non hanno precluso lo sviluppo di fenomeni distorsivi; si consideri, infatti, che a queste docenze sono connessi guadagni ingenti e che i magistrati speciali potevano essere autorizzati a dedicare alle stesse un numero di giornate lavorative (50 giorni di lezione nell'arco di 12 mesi) che appaiono eccessive e idonee a fornire compensi in qualche caso addirittura superiori allo stipendio da essi percepito per l'attività istituzionale e le altre attività complementari.

A ciò si deve aggiungere che gli organi di autogoverno delle magistrature speciali non sono dotati di autonomi poteri ispettivi, con ogni corollario in termini di effettività delle regole da essi imposte.

Va però aggiunto che con recente delibera dell'8 febbraio 2018, il Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa ha emendato la delibera del 18 dicembre 2001, imponendo regole più stringenti per lo svolgimento di incarichi di docenza da parte dei magistrati amministrativi di cui si farà cenno nel prosieguo.

## **5. Il concorso per l'accesso in magistratura.**

Tratteggiata la situazione relativa alle scuole - sia pubbliche che private - per la preparazione al concorso, prima di procedere all'illustrazione di proposte, la Commissione ritiene necessario trattare brevemente della possibilità di riportare il concorso stesso ad una selezione di primo livello, accessibile cioè a laureati anche non muniti di ulteriori titoli.

Come si è prima cennato, l'esame per l'accesso alla magistratura era di primo livello finché il d.lgs. n. 160 del 2006 ebbe a ristrutturare lo stesso quale concorso di secondo grado, mediante la previsione di titoli aggiuntivi rispetto a quello della laurea in giurisprudenza. Tuttavia, le previsioni del legislatore, anche di deflazionare la partecipazione al concorso, sono state smentite.

Un effetto non secondario di quella riforma è stato invece quello di innalzare l'età di ingresso nella magistratura.

L'innalzamento di tale età ha comportato i seguenti effetti negativi:

a) il primo è quello chiaramente espresso nel decreto istitutivo della Commissione, secondo il quale - risultando oggi l'età di ingresso in magistratura, in media, pari a 33 anni, momento cui segue il periodo di tirocinio e quello di formazione complementare - per avere un magistrato consolidato professionalmente bisogna attendere all'incirca la soglia dei 40 anni;

b) il secondo è che all'innalzamento dell'età di ingresso e al contestuale abbassamento a 70 anni dell'età pensionabile consegue un'anzianità insufficiente per gli standard previdenziali attuali;

c) un terzo, forse più grave, effetto negativo è costituito dalla circostanza che l'eccessivo allungamento dei tempi di accesso al concorso può determinare una selezione anche censitaria delle persone che possono parteciparvi, dal momento che le famiglie meno abbienti non hanno la possibilità economica di mantenere i figli allo studio per un numero così elevato di anni.

Conseguentemente è stata riproposta nel decreto istitutivo della Commissione (ma anche in sedi diverse) la possibilità di riportare il concorso a esame di primo livello, con il timore però che tale riforma potrebbe innalzare ulteriormente il numero di domande di partecipazione allo stesso; e si è chiesto quindi alla stessa Commissione di valutare la possibilità di un ritorno siffatto, anche alla luce delle ulteriori modalità tecniche, telematiche e informatiche che consentono oggi la gestione di un numero rilevante di domande di partecipazione.

Quanto sopra premesso, va detto che la Commissione è favorevole al ripristino di un concorso di primo livello, con valorizzazione in sede concorsuale dei percorsi formativi e professionali a esso antecedenti.

Anche la menzionata Commissione Vietti aveva previsto un canale di accesso di primo livello, riservato ai laureati che avessero riportato una media di almeno 28 trentesimi negli esami relativi a materie fondamentali e un voto di laurea non inferiore a 108/110, mantenendo fermo un canale di accesso di secondo livello, che prevedeva il passaggio attraverso le scuole di specializzazione per le professioni legali, gli *stage* ovvero l'appartenenza ad alcune categorie professionali, per tutti gli altri candidati.

## **6. L'accesso diretto al concorso**

Traendo parziale spunto dalle proposte della Commissione Vietti (che tuttavia non disponeva dei dati odierni relativi alla capacità delle strutture ministeriali di fare fronte a un numero elevatissimo

di partecipanti al concorso) e con una proiezione in avanti della medesima logica riformistica, si ritiene ora di proporre il ritorno a un concorso di primo grado con le connotazioni di cui in appresso.

Il sistema complessivo, alla luce dei diversi fattori sopra illustrati, esprime, infatti, con nitore, l'esigenza storica ed ordinamentale di ritorno al meccanismo di accesso diretto al concorso in magistratura da parte di tutti i laureati in giurisprudenza.

A fronte dell'intendimento di ampliare quanto più possibile il meccanismo selettivo strettamente meritocratico espresso dal concorso in quanto tale, a fronte della logica costituzionale della concorsualità, non si considera opportuno alcun restringimento aprioristico della platea dei partecipanti.

La Commissione considera, in particolare, inopportuno l'inserimento di qualsiasi discriminazione fondato sul voto di laurea, per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, dato un certo margine di eterogeneità del quadro nazionale riguardante il circuito universitario e l'assenza di precisi sistemi volti a garantire l'omogeneità degli schemi valutativi degli studenti, non appare opportuno affidare il cruciale momento dell'accesso in magistratura a un fattore non pienamente verificabile sotto il profilo della coerenza e uniformità; senza contare le possibili dinamiche – che siffatto impianto potrebbe indurre – come spostamenti degli studenti verso sedi universitarie meno rigorose, con un nocivo effetto al ribasso del sistema didattico italiano.

In secondo luogo, le traiettorie evolutive dell'intero ordinamento giuridico tendono ormai ad escludere il requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni (cfr. la disposizione di delega, pur allo stato non attuata, della l. n. 124/2015, all'art. 17, punto d); tali generali istanze risultano emergere anche dai *dicta* del giudice amministrativo, sia in sede giurisdizionale (contenzioso cautelare Consob e Banca d'Italia), sia in sede consultiva (parere n. 422/2017 del Consiglio di Stato - Adunanza della Commissione speciale).

Vi è, infine, da aggiungere, quale possibile impatto sistemico su un ordinamento dagli equilibri molto sofisticati, che non sembra opportuno addivenire alla creazione di future generazioni di magistrati, in ipotesi distinte a seconda della sussistenza di un'originaria particolare meritevolezza, tale da avere consentito solo per alcuni un accesso diretto alla professione.

## **7. La formazione pre-concorsuale**

L'accesso diretto al concorso *post* laurea deve comportare un ovvio riposizionamento della funzione e della collocazione ordinamentale degli attuali istituti di formazione pre-concorsuale, soprattutto con riferimento ai tirocini formativi ed alle scuole di specializzazione per le professioni legali.

La ragione d'essere di questi strumenti deve essere valorizzata alla luce delle nuove istanze emergenti dalla recente storia ordinamentale, con ogni opportuno intervento di ammodernamento e miglioramento.

Sono due, soprattutto, le direttrici che un moderno intervento riformistico dovrebbe perseguire:

- l'anticipazione temporale del percorso formativo pre-concorsuale;
- la razionalizzazione del modello didattico e la sua stretta funzionalizzazione al concorso.

Quanto al primo aspetto, una volta stabilita la libera accessibilità al concorso *post lauream*, appare ragionevole pensare che qualsiasi apporto formativo dedicato allo scopo debba essere offerto al discente in maniera anticipata rispetto alla data di ultimazione degli studi universitari.

Si è registrata, quindi, durante i lavori della Commissione, una convergenza sull'ipotesi di anticipazione della possibilità di accedere ai tirocini formativi ed alle Scuole di specializzazione, e ciò già dal termine del quarto anno del corso universitario, ove vi sia regolarità nel superamento degli esami curriculari.

La revisione della disciplina, *in parte qua*, da compiersi entro uno spettro più ampio d'intervento all'interno dell'ordinamento universitario, consentirebbe allo studente interessato non solo di anticipare la formazione mirata pre-concorsuale, ma anche di acquisire, per tempo, elementi concreti di verifica delle proprie attitudini e della bontà dell'opzione concorsuale.

Quanto al secondo aspetto di razionalizzazione del modello didattico, gli istituti dei tirocini e delle scuole di specializzazione, non costituendo più requisiti di ammissione al concorso, dovrebbero recuperare a pieno, *motu proprio*, una reale e costruttiva funzione formativa.

Le scuole di specializzazione per le professioni legali – con il ritorno a un concorso di primo grado - dovrebbero essere chiamate, nella loro autonomia, a rivedere metodi e programmi, al fine di poter comunque competere sul terreno delle complessive offerte formative.

In tal senso, potrebbe trovare ulteriore valorizzazione applicativa la possibilità per i capi degli uffici di stipulare convenzioni con le scuole di specializzazione o anche con le Università per tirocini annuali, ex art. 37, commi 4 e 5, della legge n. 111 del 2011.

Analogamente, nell'ambito dei tirocini formativi, le esistenti strutture di formazione decentrata, competenti già ex art. 73, comma 5, cit., per la formazione dei tirocinanti - arricchite del contributo dell'avvocatura, delle magistrature ordinaria e speciali e di docenti universitari – potrebbero offrire percorsi formativi esclusivamente destinati all'accesso alla magistratura, la cui didattica si affiancherebbe a quella erogata dall'università nell'ultimo anno di corso e completerebbe l'esperienza professionale degli stagisti per 18 mesi di tirocinio.

Sia le scuole di specializzazione universitarie che le strutture decentrate preposte alla formazione dei tirocinanti dovrebbero poi adottare un percorso curricolare che si concentri in maniera organica – come nelle scuole private – fondamentalmente sulle materie oggetto dell'esame scritto.

Tutte le strutture pubbliche, nella nuova impostazione didattica, offrirebbero una formazione che non dovrebbe superare i 18 mesi, così contribuendo ad abbassare l'età di accesso alla magistratura anche per gli aspiranti magistrati che ad esse intendano accedere.

Infine – tenuto conto della circostanza che la frequentazione delle scuole di specializzazione per l'accesso alle professioni legali e dei tirocini ex articolo 73, nonché l'appartenenza alle categorie (dottori di ricerca, avvocati, oltre magistrati di altri plessi giurisdizionali e dirigenti pubblici) che attualmente consentono l'accesso al concorso per la magistratura, rappresentano un valore aggiunto quanto meno sotto il profilo delle esperienze maturate – la Commissione ritiene che dovrebbe essere previsto, per questi soggetti, un punteggio aggiuntivo (da determinare in base al tipo, alla qualità e a una durata adeguata delle esperienze acquisite) o, a parità di voti, un criterio di preferenza da valere nella graduatoria del concorso per l'accesso in magistratura, ma anche nelle graduatorie di altri concorsi pubblici.

Ovviamente, ad evitare possibili dubbi di costituzionalità, i punteggi dovrebbero essere stabiliti per categorie omogenee di titoli, con un valore ponderale proporzionato al nesso di rispettiva funzionalità rispetto allo scopo tipico del concorso (cfr. Tar Lazio ord. n. 3311/2004).

In definitiva, la soluzione sopra prospettata consentirebbe:

- a) di abbassare l'età media dell'ingresso in magistratura;
- b) di evitare quei lunghi periodi di attesa che – come si è cennato – precludono la partecipazione al concorso agli appartenenti alle famiglie meno abbienti;
- c) la permanenza delle scuole di specializzazione alle professioni legali (come si è detto, chiamate, nella loro autonomia, a rivedere metodi e programmi, al fine di poter comunque competere con un mercato privato della formazione pre-concorsuale);
- d) l'ulteriore preziosa valorizzazione dei tirocini formativi presso gli uffici giudiziari.

## **8. Una possibile quarta prova scritta**

A possibile ulteriore corredo del nuovo sistema, il legislatore potrebbe eventualmente prevedere anche una quarta prova scritta del concorso, di natura processuale-applicativa.

Infatti è avvertita l'esigenza di selezionare gli aspiranti magistrati non solo sulla base di nozioni prettamente teoriche, ma anche in funzione del ragionamento logico e delle capacità applicative delle norme (tenendo conto anche delle disposizioni in tema di chiarezza e sinteticità degli atti) ed espresse rispetto a una singola e ben precisa *quaestio facti*.

Il tipo di elaborato potrebbe essere un provvedimento giudiziario (corredato, in ipotesi di atto sintetico, da un commento che lo renda valutabile), definito entro un perimetro molto ben specificato, da determinarsi in maniera tipica e tassativa, a evitare una dilatazione eccessiva dell'area delle conoscenze richieste.

Se è presumibile che anche il mercato privato della formazione si conformerà molto rapidamente ai nuovi bisogni formativi, l'attenzione specifica in tal modo dedicata, in sede concorsuale, agli aspetti applicativi potrebbe esaltare le specificità dei tirocini formativi svolti presso gli uffici giudiziari, evidentemente tutti strutturati sullo studio dei fascicoli e dunque della casistica giudiziaria, e delle scuole di specializzazione per le professionali legali, idonee ad offrire supporti agli approfondimenti processuali.

Resta peraltro da valutare l'impatto di una siffatta ulteriore prova – che dovrebbe necessariamente aggiungersi, e non sostituirsi a una di quelle già previste – sull'organizzazione concorsuale, in termini di costi, dilatazione dei tempi di correzione, aumento del numero dei commissari, ecc.

### **9. I corollari dell'accesso diretto: la gestione concorsuale dei grandi numeri**

La Commissione ha ovviamente considerato che il ritorno al concorso di primo grado potrebbe avere come effetto quello di far incrementare il numero delle domande di partecipazione, ma ha anche ritenuto che, con le nuove modalità informatiche di gestione delle domande stesse (v. *infra*), l'impatto potrebbe essere sostenibile, tenuto conto che ciò che rileva, ai fini di un rapido espletamento della procedura concorsuale, è il numero degli elaborati consegnati: profilo che, già in passato, si è dimostrato essere una variabile dipendente da altri fattori.

In ogni caso, tutti i componenti hanno escluso la possibilità di introdurre qualsiasi forma di preselezione mediante quiz, per le gravi aporie e deficienze che l'esperienza storica ha chiaramente palesato.

Invero, introdotti dal d.lgs. n. 398 del 1997, come forma di "semplificazione" delle modalità di svolgimento del concorso, in attuazione della delega di cui alla legge Bassanini bis (n. 127 del 1997), i quiz preselettivi hanno sortito un effetto diametralmente opposto rispetto alle finalità per le quali erano stati previsti. Nelle tre procedure concorsuali bandite dal 1998 al 2004 la prova preselettiva, non solo non è risultata funzionale alla selezione dei "migliori", ma, soprattutto, non ha portato a realizzare il risultato auspicato di riduzione dei partecipanti alle prove scritte.

Il contenzioso giudiziario insorto ha, di fatto, portato alla paralisi delle procedure ed ha comunque dimostrato la portata potenzialmente distorsiva di un sistema di selezione dei partecipanti fondato su pure doti mnemoniche, anziché su capacità elaborative e di ragionamento giuridico, profili da privilegiare per il reclutamento dei magistrati.

Accantonata, dunque, con convinzione, l'ipotesi dei test preselettivi, la Commissione ha avvertito, in ogni caso, con minore impellenza, l'esigenza deflattiva del numero dei partecipanti: la tendenziale reiterazione annuale dei concorsi, il meccanismo premiale dell'esperienza di formazione mirata (tirocini, Scuole di specializzazione, stage) e la capacità dell'amministrazione di

gestire procedure selettive con molti partecipanti, attraverso modalità informatiche (v. *infra*), già di per sé, orientano verso una sostenibilità del sistema proposto.

Il legislatore potrebbe, comunque, attraverso forme mirate, anche aumentare le potenzialità correttive delle singole Commissioni esaminatrici.

## **10. I provvedimenti proposti con riferimento alle scuole private per l'accesso alla magistratura**

Pur essendo la libertà di insegnamento costituzionalmente garantita, ad avviso della Commissione le scuole private possono, anzi devono, essere in qualche misura disciplinate, dal momento che la loro funzione è quella delicatissima di istruire giovani che aspirano a diventare magistrati.

Quando, poi, un qualsiasi ruolo, all'interno di tali scuole, sia rivestito da un magistrato (ordinario o speciale che sia) l'esigenza di un'adeguata disciplina diventa ancora più stringente.

Vi è innanzitutto una questione di "trasparenza" che riguarda le scuole e gli incarichi di insegnamento presso di esse, di cui oggi poco si conosce.

Come prima cennato, le scuole possono appartenere a soggetti imprenditori che distribuiscono a varie persone incarichi di docenza; oppure l'insegnamento può essere svolto da docenti presso la propria abitazione o in strutture adibite a tale scopo.

Per quanto riguarda la magistratura ordinaria, sono state già favorevolmente ricordate le circolari del Consiglio Superiore della Magistratura, tra le quali, da ultimo, quella in materia di incarichi extragiudiziari, adottata con delibera del 2 dicembre 2015, che si pone in una linea di continuità con l'orientamento rigoroso già avviato con la circolare 24 luglio 2007 sugli incarichi extragiudiziari.

Con riferimento, invece, alle magistrature speciali i relativi organi di autogoverno hanno tentato di porre argine ai vari fenomeni distorsivi legati agli incarichi di docenza.

La Commissione ritiene, in ogni caso, auspicabile un intervento legislativo che prefiguri un più rigoroso modello di disciplina delle attività in questione e che assicuri le condizioni necessarie a garantire trasparenza, funzionalità degli uffici e salvaguardia del prestigio delle magistrature.

Tale intervento potrebbe valere anche a delineare strumenti e organi (anche a carattere ispettivo e disciplinare, questi ultimi da meglio definire quanto alle magistrature speciali) per un efficace monitoraggio delle scuole, nelle quali operino i magistrati, regolarmente autorizzati, al fine di verificare l'effettiva ricorrenza delle condizioni indicate.

La disciplina in questione potrebbe fungere da tratto comune per tutte le giurisdizioni, ferme restando le attuali norme secondarie emanate dal CSM e comunque la possibilità per gli organi di autogoverno di articolare in termini più restrittivi il regime applicabile ai magistrati interessati.

Conseguentemente, ad avviso della Commissione, sarebbe necessario predisporre una disciplina legislativa, in ordine alle scuole private che conferiscano incarichi di insegnamento ai magistrati, che almeno preveda:

1. l'iscrizione delle predette scuole, quale che sia la loro dimensione, in un apposito registro tenuto dalla Pubblica Amministrazione, con la produzione dello statuto della società o dell'associazione ospitante, l'indicazione dei programmi (atteso che l'insegnamento comunque prestato deve attenere a una formazione scientifica e culturale di livello universitario o post universitario), dei docenti, dei discenti, dei prezzi richiesti per la frequentazione delle lezioni e dei bilanci o comunque – nelle ipotesi di strutture che non hanno connotazione di attività di impresa - di quei dati finanziari necessari a dimostrare la correttezza della gestione anche sul piano fiscale;
2. l'obbligo per i magistrati di chiedere sempre l'autorizzazione al loro Organo di autogoverno con la previsione espressa di una sanzione disciplinare nelle ipotesi di violazione di detto obbligo;
3. il divieto di fare pubblicità in ordine al nominativo dei magistrati che svolgono attività di docenza;
4. il divieto per le scuole del secondo tipo – ove gestite da magistrati - di fare pubblicità sui corsi, con qualsiasi mezzo, incluso internet;
5. un tetto al numero delle ore che i magistrati possono dedicare all'attività di docenza, che sia compatibile con la loro attività istituzionale;
6. la previsione che le lezioni rese dai docenti siano compensate con una somma non superiore a quella massima prevista dalla pubblica amministrazione per i docenti delle proprie scuole di alta formazione e, comunque, non superiore ad un massimo corrispondente ad una quota percentuale del trattamento stipendiale;
7. il divieto per i docenti di partecipare a commissioni di concorso quando svolgono i corsi e per i successivi cinque anni;
8. la possibilità e l'obbligo per gli organi di autogoverno di svolgere compiti ispettivi in ordine al rispetto delle regole su indicate e la facoltà di varare norme di carattere secondario aventi contenuti più severi di quelli previsti dalla normativa primaria (con previsione della possibilità di accedere ai materiali messi a disposizione degli iscritti sui siti web della scuola).

#### **11. L'ausilio dell'informatica per la gestione di un rilevante numero di partecipanti al concorso.**

Delineato il concorso per l'accesso alla magistratura come concorso di primo livello va previsto che il numero delle domande di partecipazione al concorso possa incrementarsi, sia pure in misura non eccessiva, specialmente se i concorsi verranno banditi – come sarebbe doveroso - con cadenza annuale.

La prevedibile necessità di gestione di un numero molto elevato di domande non presenta di per sé particolari profili di criticità, tenuto conto che già dal 2009 l'Ufficio Concorsi della Direzione generale Magistrati utilizza un sistema applicativo di ricezione interamente telematica delle domande, tale da consentire la rapida acquisizione di un numero considerevole di atti, sottoposti automaticamente anche ad un vaglio preliminare, seppur parziale, di ammissibilità.

Peraltro, il Ministero della Giustizia in occasione del concorso a 800 posti di assistente giudiziario, recentemente svolto, ha dimostrato di potere fare fronte alla gestione di un numero relevantissimo di domande (308.465 quelle proposte in detto concorso).

Parimenti collaudata è la capacità della Direzione generale Magistrati di fronteggiare anche elevate quantità di richieste di accesso agli atti per via telematica.

Ciò non di meno un ripensamento della gestione del concorso è possibile, in un'ottica di ulteriore miglioramento delle tempistiche, della trasparenza di tutte le operazioni e della gestione della anagrafica dei candidati, dall'avvio della prova concorsuale sino alla prova orale.

Secondo quanto riferito alla Commissione dai competenti uffici ministeriali, proprio il concorso per 800 posti da assistente giudiziario ha dimostrato che l'intera gestione informatizzata di un concorso di grandi dimensioni è possibile e porta a indubbi vantaggi, compresa la rappresentazione del livello di efficienza raggiunto dall'Amministrazione.

E' peraltro da considerare che l'adeguamento normativo risulterebbe in linea con quanto previsto, in tema di procedure concorsuali pubbliche, dall'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, laddove indica tra i principi a cui debbono conformarsi i pubblici concorsi quello del ricorso all'ausilio di sistemi informatizzati.

Certamente una prospettiva di informatizzazione integrale del concorso in magistratura necessita di alcune specifiche riflessioni e adattamenti, anche di tipo normativo, rispetto all'esperienza già percorsa.

E' il caso, infatti, di ricordare che la disciplina attualmente vigente, integralmente contenuta in norme di rango ordinario (d.lgs. n. 160 del 2006, che richiama altresì il r.d. n. 1860 del 1925), articola tutta la procedura intorno allo svolgimento di prove "scritte", espressamente intese quale redazione di temi in forma olografa e su carta.

L'evoluzione delle forme di redazione delle prove scritte dovrà continuare ad assicurare le garanzie primarie di tenuta del concorso, cioè l'anonimato, la *par condicio*, la certezza della prova, la sicura autenticità dell'elaborato, etc. Il Direttore Generale dei Sistemi Informativi ha assicurato che il livello dei sistemi informatici posseduti dalla Direzione è in grado di garantire tali condizioni.

In particolare, l'informatizzazione tecnica e organizzativa può così sommariamente descriversi quanto a fasi interessate e a benefici connessi.

Quanto alle prime, il ricorso a procedure informatiche potrà interessare l'accettazione delle domande e l'accoglienza dei candidati in sede di prove scritte unitamente alla loro identificazione.

Le prove scritte potrebbero essere effettuate mediante l'uso di p.c. (nel citato concorso per assistente giudiziario si è arrivati ad avere ben 14.000 computer in utilizzo contemporaneo) e associate in seguito ai singoli candidati in condizioni di assoluta sicurezza.

La gestione informatizzata consentirebbe l'adozione di sistemi di controllo dell'aula e dei singoli p.c., quanto al calcolo dei tempi, e delle postazioni *on line* e *off line*.

Inoltre l'elaborato digitale consentirebbe ai componenti della Commissione una più agevole lettura in fase di correzione e il ricorso ad applicazioni utili affinché il Presidente possa monitorare il lavoro delle Sottocommissioni e verificare le tempistiche del lavoro.

La Commissione, circa la possibilità di introdurre la consultazione informatica dei codici e della normativa necessaria per la prova concorsuale, messa a disposizione dell'Amministrazione, ha rilevato che ne deriverebbe l'indubbio vantaggio di economie di tempistiche nella fase di accettazioni codici e che realizzerebbe la parità di condizioni tra i candidati.

Il legislatore dovrà peraltro valutare ogni implicazione di siffatta decisione, dalla sottrazione, che ne consegue, della scelta a carico del candidato del materiale normativo ritenuto utile, alla necessità che la Commissione assicuri la congruità della traccia concorsuale rispetto alle fonti normative rese disponibili.

La modalità informatica di gestione della graduatoria finale e quella di accesso telematico agli atti sono già operative ed applicate e ne può essere valutata un'ulteriore evoluzione, che consenta di utilizzare i dati acquisiti nelle varie altre fasi gestite informaticamente.

Confidando di avere ottemperato al mandato ricevuto, porgo a nome dell'intera Commissione i più vivi ringraziamenti per la fiducia accordata.

Roma, li 21 febbraio 2018

Il Presidente  
Pietro Antonio Sirena