

Valutazione di idoneità psico-attitudinale e concorso per magistrato ordinario: profili di contrasto con la Costituzione e i suoi principi fondamentali

*di Simone Spina
giudice del Tribunale di Siena*

Con l'introduzione della valutazione di idoneità psico-attitudinale nel concorso per magistrato ordinario, il Governo ha dato vita ad un intervento normativo che stride e confligge, sotto più aspetti, con la Carta costituzionale e i suoi principi fondamentali: dal principio di separazione dei poteri alla regola del reclutamento dei magistrati per concorso, dal principio di riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario al principio-valore di eguaglianza e ragionevolezza, sino alla regola della necessaria copertura finanziaria delle leggi che importano nuovi oneri e spese.

Sommario: **1.** L'idoneità psico-attitudinale quale requisito di idoneità alla funzione giudiziaria. Le mai sopite aspirazioni della politica ad incidere sulla fisionomia del corpo magistratuale / **2.** Un'idea non nuova, né originale: dal «Piano di rinascita democratica» della Loggia P2 alla controriforma dell'ordinamento giudiziario targata «Castelli» / **3.** Il contrasto con l'articolo 76 della Costituzione: una norma che travalica i confini segnati dalla delega legislativa / **4.** Il contrasto con l'articolo 108 della Costituzione: una norma non idonea a orientare il potere discrezionale della commissione esaminatrice / **5.** Il contrasto con gli articoli 3, 51 e 106 della Costituzione: una norma manifestamente irragionevole, che stravolge il concorso pubblico e discrimina la magistratura ordinaria dalle magistrature speciali / **6.** Il contrasto con l'articolo 81 della Costituzione: una norma onerosa per il bilancio dello Stato ma priva di qualsiasi copertura finanziaria.

1. L'idoneità psico-attitudinale quale requisito di idoneità alla funzione giudiziaria. Le mai sopite aspirazioni della politica ad incidere sulla fisionomia del corpo magistratuale.

Con l'art. 5, comma 1, lettere d) e c) del d.lgs 28 marzo 2024, n. 44¹, in vigore dal 21 aprile 2024, il Governo *Meloni-I* ha introdotto la cd. valutazione di idoneità psico-attitudinale nella disciplina del concorso per magistrato ordinario, configurandola quale vero e proprio requisito di idoneità all'esercizio della funzione giudiziaria.

¹ Intitolato «Attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71, recante deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura».

Il citato articolo 5, mediante la tecnica della cd. novellazione, ha in effetti apportato alcune modifiche di natura testuale al d.lgs 5 aprile 2006, n. 160², innovando in talune limitate parti la disciplina dell'accesso alla magistratura ordinaria e introducendo, per quel che qui rileva, una «*valutazione di idoneità psico-attitudinale*»³ dei candidati risultati idonei alla prova scritta, espressamente limitandola, peraltro, al solo concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria e non estendendola, invece, anche alle selezioni per accedere alle magistrature speciali.

Più in particolare, è stato previsto che, terminata la valutazione della prova scritta, i candidati ammessi alla prova orale vengano sottoposti, innanzitutto, a «*test psico-attitudinali individuati dal Consiglio superiore della magistratura, nel rispetto delle linee guida e degli standard internazionali di psicometria*»⁴ e, successivamente, ad un «*colloquio psico-attitudinale, diretto dal presidente della seduta con l'ausilio di un esperto psicologo*»⁵.

La nomina a magistrato ordinario potrà dunque essere conseguita, a partire dai bandi di concorso indetti dopo il 31 dicembre 2025⁶, soltanto ad esito di una «*valutazione di idoneità psico-attitudinale*», rimessa e riservata «*alla commissione o alla sottocommissione competente per la prova orale*»⁷, che dovrà così accertare «*l'assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria*», in capo ai candidati ammessi alla prova orale.

In altre parole, in tanto si verrà ritenuti «*idonei alla funzione giudiziaria*», in quanto si sia ottenuta una valutazione di «*idoneità psico-attitudinale*», nel senso e significato che, a tale vuota formula legislativa, sarà di volta in volta assegnato dalle singole commissioni esaminatrici di concorso, con una decisione nient'affatto applicativa di una predeterminata fattispecie legale, ma piuttosto interamente creativa, essa stessa, di un vero e proprio nuovo requisito per la nomina a magistrato ordinario: costituito dal possesso, da parte dei candidati, di alcune indefinite strutture di personalità, di taluni imprecisati tratti caratteriali o di talaltre non individuate qualità psichiche, dal Governo ritenute tutte caratteristiche necessarie per svolgere le funzioni giudiziarie.

Si tratta, evidentemente, di un intervento normativo che tradisce le mai sopite aspirazioni, da parte della politica, ad incidere sulla composizione del corpo magistratuale, per mutare così la fisionomia stessa del potere giudiziario, che si vorrebbe formato, più che da persone qualificate dal punto di vista tecnico-professionale e dotate di pensiero critico, da individui selezionati in base alle loro qualità psichiche, ai loro tratti caratteriali e alle loro strutture di personalità.

E tali sue aspirazioni il Governo *Meloni-I* ha inteso veicolare, nel sistema di accesso alla magistratura ordinaria, affidando alle commissioni esaminatrici di concorso l'arbitraria potestà di escludere, dalla nomina a magistrato ordinario, tutti i candidati che, seppure in possesso di un'appropriata capacità critica e di un adeguato standard di sapere giuridico,

² Intitolato «*Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150*».

³ Cfr. l'art. 5 co.1 lett. d) d.lgs 28 marzo 2024, n. 44.

⁴ Così ancora l'art. 5 co.1 lett. d) d.lgs 28 marzo 2024, n. 44.

⁵ Cfr. sempre l'art. 5 co.1 lett. d) d.lgs 28 marzo 2024, n. 44.

⁶ Come previsto dall'art. 8 co.2 d.lgs 28 marzo 2024, n. 44.

⁷ Così sempre l'art. 5 co.1 lett. d) d.lgs 28 marzo 2024, n. 44.

siano valutati distonici e distanti dal modello, conformista e omologante, sotteso a meccanismi selettivi che, rispetto all'autonomo e indipendente esercizio della ragione critica, promuovono e prediligono la convenienza dell'obbedire acritico⁸.

2. Un'idea non nuova, né originale: dal «Piano di rinascita democratica» della Loggia P2 alla controriforma dell'ordinamento giudiziario targata «Castelli».

L'introduzione nel concorso per magistrato ordinario di valutazioni di tipo psico-attitudinale sulle persone dei candidati, d'altra parte, non costituisce affatto un'idea nuova, né tantomeno originale, della stessa potendosi rinvenire, nella storia della nostra Repubblica, almeno due precedenti, entrambi assai noti.

L'idea di sottoporre gli aspiranti magistrati ad esami psico-attitudinali fece, innanzitutto, la sua prima e irruente comparsa, sulla scena pubblica italiana, con il sequestro di un documento, operato alle ore 18.00 del 4 luglio 1982 nei confronti della figlia di Licio Gelli, Maria Grazia Gelli, ad esito di un'ispezione doganale condotta presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino da militari della Guardia di finanza⁹.

Tale documento¹⁰, rinvenuto all'interno di una busta occultata nel doppiofondo del borsone da viaggio di Maria Grazia Gelli¹¹, conteneva il programma eversivo della *Loggia massonica Propaganda2* ed era intitolato «*Piano di rinascita democratica*».

In quel programma eversivo erano individuati sei distinti «*obiettivi*» rispettivamente riguardanti «*partiti politici*», «*stampa*», «*sindacati*», «*governo*», «*parlamento*» e «*magistratura*», rispetto alla quale l'«*obiettivo*» individuato consisteva nel «*ricond[ur]la alla funzione della corretta e scrupolosa applicazione della legge*».

Agli «*obiettivi*» si sarebbe dovuti giungere per fasi e grazie a «*programmi*», ossia ad «*operazioni da compiere*» in varie forme, tra cui si distinguevano i «*programmi a medio-lungo termine*» dai «*programmi urgenti*», questi ultimi da rendere «*esecutivi con normativa d'urgenza (decreti legge)*» e costituiti, con particolare riferimento alla magistratura, da un solo ed unico intervento, considerato «*programma di emergenza a breve termine*», che avrebbe dovuto riguardare la «*normativa per l'accesso in carriera*»:

⁸ Sul tema cfr. *infra*, paragrafo 6, nonché *Questione Giustizia on line* del 03/04/2024, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-test-psicoattitudinali-la-selezione-impersonale-dei-magistrati>.

⁹ In tema, si veda *Questione Giustizia on line* del 17/03/2021, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/17-marzo-p2>.

¹⁰ Il documento, intestato «*Piano di rinascita democratica*» e composto di tredici fogli, è stato rinvenuto all'interno di una busta sigillata indirizzata a Licio Gelli, a sua volta contenuta in altra busta indirizzata al professor Luigi Tonelli; il documento, più in particolare, risultava allegato ad una lettera dattiloscritta, assieme ad altri documenti, inclusi tre fogli attinenti a sedi giudiziarie e contenente numerosi nominativi di magistrati, alcuni dei quali contraddistinti dalla sigla «*ST*», cui in apposita legenda veniva associata l'indicazione «*Opportunisti*», altri invece associati alle sigle «*MI*», «*MD*», «*IC*» e «*TP*», riferite ai quattro gruppi associativi all'epoca attivi, altri ancora associati infine alle sigle «*MI att.*» e «*MD. att.*», nell'apposita legenda corrispondenti a «*MI Attivisti*» e «*MD Attivisti*»; cfr. sul punto il «*processo verbale di istruzione sommaria*» del 4 luglio 1981, in *Commissione parlamentare di inchiesta sulla loggia massonica P2, Allegati alla relazione*, Sez. II, *Documentazione raccolta dalla Commissione*, Doc. XXIII, n. 2-*quater*, vol. VII, tomo I, pp. 177 ss.

¹¹ Cfr. il «*processo verbale di accertamento e sequestro*», il «*processo verbale di fermo di indiziato di reato*» e la «*relazione di servizio*» redatti il 4 luglio 1981, nei confronti di Maria Grazia Gelli, da militari della Guardia di finanza in servizio presso la sezione viaggiatori-arrivi internazionali della Circostrizione doganale di Roma II, in *Commissione parlamentare di inchiesta*, cit., *Allegati alla relazione*, Sez. II, *Documentazione raccolta dalla Commissione*, Doc. XXIII, n. 2-*quater*, vol. VII, tomo I, pp. 5 ss.

l'introduzione di «*esami psico-attitudinali preliminari*»¹² cui sottoporre gli aspiranti magistrati.

Una volta scoperto e sventato, quel complessivo progetto di eversione democratica rimase lettera morta e con esso scomparve del tutto, dalla scena pubblica italiana, la proposta di sottoporre gli aspiranti magistrati ad esami psico-attitudinali.

Quella proposta, tuttavia, a distanza di quasi un quarto di secolo venne infine recuperata e, nel corso della XIV legislatura, divenne legge dello Stato: la n. 150 del 25 luglio 2005, nota come «legge Castelli» di riforma dell'ordinamento giudiziario, che fu approvata su iniziativa del Governo *Berlusconi-II*, all'esito di un *iter* legislativo assai travagliato e tortuoso¹³.

La fisionomia complessiva di quel disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri il 14 marzo 2002 su proposta del Ministro della giustizia Roberto Castelli¹⁴, gravitava attorno a quattro concetti chiave: *a)* il ripristino della carriera in magistratura, *b)* il rilancio della gerarchia, *c)* la riproposizione della Cassazione come vertice della magistratura e *d)* l'affermazione di un improprio protagonismo del Ministro della giustizia nel governo autonomo della magistratura¹⁵. Tutti aspetti, questi ultimi, non soltanto in aperto contrasto con la Carta fondamentale, ma soprattutto pienamente coerenti e solidali con una visione conformistica ed omologante del corpo magistratuale, qual è quella imposta da meccanismi selettivi basati su valutazioni di tipo psico-attitudinale.

Quell'iniziale progetto di riforma, confezionato nel chiuso degli uffici di Via Arenula, fu peraltro interamente riscritto dalla Camera dei deputati, per effetto di un maxiemendamento presentato dal Governo *Berlusconi-II* e approvato con voto di fiducia il 7 marzo 2003, mediante il quale venne per l'appunto introdotta, in sede di accesso alla magistratura ordinaria, l'omologante valutazione di idoneità psico-attitudinale dei candidati ammessi alla prova orale.

Il Senato della Repubblica, a quel punto, apportò ulteriori modifiche al testo, che fu quindi dapprima nuovamente modificato dalla Camera dei deputati, con voto di fiducia su un secondo maxiemendamento, frutto di rielaborazione del primo, e infine definitivamente approvato dal Senato della Repubblica in data 1° dicembre 2004¹⁶.

¹² Per la lettura integrale del documento, si rinvia a *Commissione parlamentare di inchiesta*, cit., *Allegati alla relazione*, Sez. II, *Documentazione raccolta dalla Commissione*, Doc. XXIII, n. 2-quater, vol. VII, tomo I, pp. 195 ss. Una volta completato il «programma di breve periodo», consistito nell'introduzione delle valutazioni psico-attitudinali mediante decretazione governativa, il «programma di medio e lungo termine», relativo alla magistratura, comprendeva: *a)* «l'unità del Pubblico Ministero... ove il P.M. è distinto dai giudici»; *b)* «la responsabilità del Guardasigilli verso il Parlamento sull'operato del P.M. (riforma costituzionale)»; *c)* «l'istruzione pubblica dei processi... con abolizione di ogni segreto istruttorio»; *d)* «la riforma del Consiglio superiore della magistratura, che deve essere responsabile verso il Parlamento (riforma costituzionale)»; *e)* «l'elezione di magistrati... fra avvocati con 25 anni di esperienza...».

¹³ Sulla «riforma "epocale" del ministro Castelli» cfr. E.B. Liberati, *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, 2018, pp. 317 ss.

¹⁴ Cfr. il testo in *Questione Giustizia*, n. 4/2002, pp. 835 ss.

¹⁵ Così N. Rossi, *Lei, signor Ministro non è un riformatore...*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2002, p. 808 s.

¹⁶ Sul tema si veda S. Senese, *Modello di Stato e riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Questione Giustizia*, n.4/2005, p. 141, nonché N. Rossi, *Sorvegliare e punire. Note sulla disciplina dei magistrati nel progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Questione Giustizia*, n.5/2004, p. 817.

Il testo così approvato dal Parlamento non fu tuttavia promulgato dal Presidente della Repubblica, che con ampio e articolato messaggio del 16 dicembre 2004¹⁷ ebbe a rilevare come la legge trasmessagli fosse affetta, in più parti, da «*motivi di palese incostituzionalità*», chiedendo alle Camere una nuova deliberazione, ai sensi dell'art. 74, primo comma, della Costituzione¹⁸.

Quel testo di riforma dell'ordinamento giudiziario, che come da più parti rilevato aveva assunto i tratti di una vera e propria «*controriforma*»¹⁹, presentava, dunque, profili di evidente e manifesto contrasto con il quadro dei principi costituzionali in materia di giurisdizione, tali da impedirne la promulgazione da parte dello stesso Presidente della Repubblica.

Ad esito dei solidi e netti rilievi presidenziali, tuttavia, le Camere decisero di apportare modifiche minimali al testo loro ritrasmesso dal Capo dello Stato, che fu in tal modo definitivamente approvato dal Parlamento il 20 luglio 2005 e, quindi, promulgato dal Presidente della Repubblica il successivo 25 luglio 2005.

Tra le disposizioni inscritte nella legge delega così promulgata, che manteneva comunque plurimi e numerosi profili di incostituzionalità²⁰, particolare attenzione merita l'art. 2, comma 1, secondo cui: «*Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: ... c) prevedere che, nell'ambito delle prove orali di cui alla lettera a), numero 2), il candidato debba sostenere un colloquio di idoneità psico-attitudinale all'esercizio della professione di magistrato, anche in relazione alle specifiche funzioni indicate nella domanda di ammissione*».

¹⁷ Il testo del messaggio motivato del Presidente della Repubblica può leggersi in *Questione Giustizia*, n. 1/2005, pp. 183 ss.

¹⁸ I profili di palese incostituzionalità rilevati dal Presidente della Repubblica ruotavano, essenzialmente, intorno a quattro assi: a) l'attribuzione di un potere di indirizzo in capo al Ministro della giustizia, in materia di «*politica giudiziaria*», come tale in grado di creare «*uno spazio di discrezionalità politica destinato ad incidere sulla giurisdizione*» e, perciò, in «*evidente contrasto con le seguenti disposizioni costituzionali: con l'articolo 101... con l'articolo 104... con l'articolo 110... e anche con l'articolo 112 della Costituzione*»; b) la previsione di un monitoraggio dell'esito dei procedimenti «*al fine di verificare l'eventuale sussistenza di rilevanti livelli di infondatezza giudizialmente accertata della pretesa punitiva manifestata con l'esercizio dell'azione penale*», ritenuto dal Capo dello Stato fonte di «*grave condizionamento dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni*», nonché «*in palese contrasto con gli articoli 101, 104 e 110 della Costituzione*», oltre che «*del citato articolo 112 della Costituzione*»; c) l'attribuzione di una facoltà di impugnativa al Ministro della giustizia contro le delibere del Consiglio superiore della magistratura concernenti il conferimento o la proroga di incarichi direttivi, adottate in contrasto con il previsto concerto ministeriale, giacché grazie a tale potere «*il Ministro assumerebbe il ruolo di titolare di un interesse legittimo contrapposto a quello del Consiglio superiore, parificabile a quello del controinteressato che si dolga di essere stato escluso*»; d) la rilevata menomazione dei poteri del Consiglio superiore della magistratura «*risultante da diverse disposizioni di legge delega*», quali ad esempio quelle volte a «*collocare al centro di ogni procedura concorsuale la Scuola superiore della magistratura, struttura esterna al Consiglio superiore, e apposite commissioni, anch'esse esterne allo stesso Consiglio*».

¹⁹ Così denominata, tra i molti, anche da Proto Pisani, *Controriforma dell'ordinamento giudiziario: ultimo atto?*, in *Foro it.*, 2004, V, pp. 109 ss.; si veda altresì l'intero obiettivo del n.1/2006 della rivista bimestrale *Questione Giustizia*, dal titolo *La controriforma dell'ordinamento giudiziario alla prova dei decreti delegati*, pp. 53 ss.

²⁰ Tutti analiticamente e approfonditamente descritti da S. Erbani, *Profili di incostituzionalità della legge sull'ordinamento giudiziario*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2005, pp. 672 ss.

A meno di un mese dalla fine della XIV legislatura, il Governo *Berlusconi-II* diede quindi attuazione a quella parte di delega, tramite il d.lgs 5 aprile 2006, n. 160, il cui articolo 1, comma 7, così prevedeva: «*Nell'ambito delle prove orali di cui al comma 4, i candidati sostengono un colloquio di idoneità psico-attitudinale all'esercizio della professione di magistrato, anche in relazione alle specifiche funzioni indicate nella domanda di ammissione. La valutazione dell'esito del colloquio, condotto dal professore universitario incaricato di cui all'articolo 5, comma 1, è operata collegialmente dalla commissione*».

Il d.lgs 5 aprile 2006, n. 160, fu da ultimo pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 29 aprile 2006, ossia il giorno dopo la fine della XIV legislatura. Delle disposizioni in esso contenute, che avrebbero dovuto avere effetto «*a decorrere dal novantesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione*»²¹, fu inizialmente sospesa l'efficacia fino al 31 luglio 2007²², data in cui entrò in vigore la legge 30 luglio 2007, n. 111, che operò l'integrale soppressione di gran parte delle norme introdotte in attuazione della controriforma dell'ordinamento giudiziario targata «Castelli», incluse quelle relative alla valutazione di idoneità psico-attitudinale dei candidati al concorso per magistrato ordinario.

La controriforma dell'ordinamento giudiziario voluta dal Governo *Berlusconi-II* costituisce, perciò, il chiaro precedente cui il Governo *Meloni-I* ha rivolto il proprio sguardo, nel momento in cui ha deciso di introdurre, nella disciplina del concorso per magistrato ordinario, la valutazione di idoneità psico-attitudinale dei candidati ammessi alla prova orale, da essa mutuando, in particolare: a) l'indeterminato e vuoto concetto di «*idoneità psico-attitudinale*»; b) l'oggetto di tale indefinita idoneità, individuato nell'«*esercizio della funzione giudiziaria*», pressoché identico alla diversa locuzione «*esercizio della professione di magistrato*» utilizzata nel d.lgs 5 aprile 2006, n. 160; c) l'organo cui è affidato il predetto giudizio valutativo, oggi come ieri individuato nella commissione esaminatrice di concorso, integrata dalla presenza di uno psicologo.

3. Il contrasto con l'articolo 76 della Costituzione: una norma che travalica i confini segnati dalla delega legislativa.

L'art. 5, comma 1, lettere d) e c) del d.lgs 28 marzo 2024, n. 44, nella parte in cui introduce la valutazione di idoneità psico-attitudinale nella disciplina del concorso per magistrato ordinario, presenta tuttavia numerosi profili di contrasto con la Costituzione e con i principi fondamentali in essa sanciti.

La disposizione normativa in esame appare, innanzitutto, frutto di discrezionalità legislativa esercitata palesemente al di fuori del perimetro ben tracciato e scolpito dalla legge 17 giugno 2022, n. 71²³.

²¹ Come previsto dall'art. 56 del d.lgs 5 aprile 2006, n. 160.

²² Cfr. l'art. 1 legge 24 ottobre 2006, n. 269 recante *Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario*: «*L'efficacia delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, è sospesa fino alla data del 31 luglio 2007*».

²³ Intitolata «*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*».

Una premessa. Negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione alla legge della giurisdizione e dell'amministrazione, qual è il nostro, l'adozione delle norme di rango primario, quali sono quelle legislative, non può che spettare all'organo che vede riunito, attraverso i suoi rappresentanti, tutto il popolo sovrano e il cui potere può dirsi, in tal modo, derivare direttamente dal popolo, per il tramite del meccanismo elettorale²⁴.

È questa, in effetti, la sostanza stessa del cd. principio di separazione dei poteri, la cui giustificazione razionale si fonda sulla necessità di affermare la reciproca indipendenza tra poteri basati su fonti di legittimazione diverse ed il cui fondamento etico-politico risiede, invece, nella necessità di sottrarre alle maggioranze politiche di turno l'esclusiva sul procedimento di formazione delle norme di rango primario, per consegnarlo ad un organo, qual è Parlamento, che esprime le sue determinazioni all'esito di un procedimento, quello legislativo, implicante un preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche in esso rappresentate, incluse quelle di minoranza, nonché sia pure indirettamente anche con la stessa pubblica opinione²⁵.

Di tale principio, tuttavia, il nostro sistema costituzionale non ha operato un'affermazione rigida e assoluta, ma piuttosto elastica e temperata, in quanto a fronte di un esercizio della funzione legislativa affidato, in via ordinaria, alle due Camere collettivamente (cfr. art. 70 Cost.), è stata al contempo prevista, in via eccezionale, la possibilità per il Governo di adottare atti equiparati alla legge ordinaria (cfr. artt. 76 e 77 Cost.).

L'adozione di decreti legislativi, da questo punto di vista, è quindi una delle due forme eccezionali, assieme alla decretazione d'urgenza, in cui il Governo può esercitare il potere di innovare l'ordinamento vigente, con norme di rango legislativo e quindi primario²⁶.

Il potere del Governo di adottare decreti legislativi è, però, contornato e circondato da una serie di regole stringenti e da limiti assai rigorosi, quali sono quelli espressi dall'articolo 76 della Costituzione²⁷, nel loro complesso corrispondenti ad altrettanti invalicabili confini, e che vengono a comporre quel perimetro entro cui il legislatore delegato, nell'attuazione della delega legislativa, può legittimamente muoversi senza violare il principio di separazione dei poteri e le disposizioni costituzionali che ne costituiscono solido presidio.

All'individuazione di tale perimetro, nonché della sua estensione e latitudine, ha peraltro dato un autorevole contributo ricostruttivo la giurisprudenza della Corte costituzionale, ormai pressoché consolidata nell'affermare che, grazie alla delega conferita con legge, al Governo spettano sì margini di discrezionalità nell'attuazione della delega, ma a patto che di tale delega sia rispettata la *ratio* e che, al contempo, l'attività del Governo-delegato si inserisca, in modo coerente, nel complessivo quadro normativo di riferimento²⁸.

L'ampiezza di tale perimetro, corrispondente ai margini esterni della discrezionalità concessa al Governo in sede di attuazione della delega legislativa, è peraltro inversamente proporzionale al grado di specificità dei principi e criteri direttivi fissati nella legge di delega:

²⁴ Così Corte cost., sentenze n. 230 del 2012 e 171 del 2007.

²⁵ In questo senso, cfr. Corte cost., sentenza n. 487 del 1989.

²⁶ Così Corte cost., sentenza n. 3 del 1957.

²⁷ «L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti».

²⁸ Cfr. Corte cost., sentenze n. 10 del 2018, n. 59 del 2016, n. 146 e n. 98 del 2015, nonché n. 119 del 2013.

quanto più vaghi, elastici e indefiniti saranno questi ultimi, tanto più estesa sarà la prima e, con essa, tanto più ampi saranno i margini di discrezionalità entro cui potrà legittimamente muoversi il legislatore delegato; per converso, quanto più specifici, precisi e determinati saranno invece i criteri direttivi fissati dalla legge delega, tanto più ridotta sarà allora la latitudine ed estensione di tale perimetro²⁹.

D'altro canto, per quanta ampiezza possa riconoscersi al potere normativo del legislatore delegato, il libero apprezzamento del medesimo non potrà mai uscire dai margini di una legislazione vincolata, qual è per definizione quella operata su delega. Ciò perché il potere di innovare la vigente normazione di rango primario, conferito al Governo dalla legge delega, non è certo un potere libero nei fini, ma rappresenta piuttosto un potere orientato e funzionale alle finalità esplicitate dalla legge di delega, che in tanto potrà dirsi legittimamente esercitato, in quanto le disposizioni legislative con esso introdotte costituiscano un coerente sviluppo e completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi³⁰.

Nessuna competenza, infine, può certo riconoscersi alle Commissioni parlamentari, eventualmente chiamate ad esprimere i propri pareri sugli schemi di decreto legislativo, nel modificare il perimetro tracciato dalla legge di delega, giacché il parere dalle stesse reso nella fase attuativa non solo non è vincolante ma, soprattutto, non è in grado di esprimere interpretazioni autentiche della legge di delegazione³¹.

Nel caso di specie, il contenuto della delega conferito al Governo con legge 17 giugno 2022, n. 71, al fine di innovare la disciplina dell'accesso in magistratura, appare innanzitutto particolarmente circoscritto, assai stringente e ben specificato.

Esso, più in particolare, è interamente racchiuso in un unico comma, il primo dell'articolo 4 della predetta legge di delegazione, a sua volta composto da cinque lettere.

Con le lettere a) e b) del citato comma unico, il Governo è stato delegato ad adottare disposizioni volte a consentire l'immediata partecipazione al concorso per magistrato ordinario a quanti abbiano conseguito la laurea in giurisprudenza, nonché dirette a prevedere la facoltà di iniziare il tirocinio formativo di cui all'art. 73 decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, anche a quanti, benché non ancora laureati, abbiano superato l'ultimo esame del corso di laurea.

Con la lettera c), il Governo è stato poi delegato ad adottare disposizioni volte a prevedere che la Scuola superiore della magistratura organizzi corsi di preparazione al concorso, riservati a quanti stiano svolgendo o abbiano concluso il tirocinio formativo di cui all'art. 73 decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, ovvero che abbiano prestato la loro attività nella struttura organizzativa denominata ufficio per il processo, in qualità di addetto all'ufficio per il processo.

Con la successiva lettera d), inoltre, il Governo è stato delegato ad adottare disposizioni volte a prevedere lo specifico fine cui deve intendersi rivolta la prova scritta, onde così circoscrivere il potere discrezionale delle commissioni esaminatrici, individuandolo nella

²⁹ In questo senso, cfr. Corte cost., sentenze n. 272 del 2012, n. 98 del 2008 e n. 260 del 2001.

³⁰ Così Corte cost., sentenze n. 260 del 2021, n. 133 del 2021, n.ri 212 e 10 del 2018, n. 146 del 2015 e n. 229 del 2014.

³¹ Così Corte cost., sentenze n. 127 del 2017, n. 250 del 2016 e 173 del 1981.

funzione di verificare la capacità di inquadramento teorico-sistematico dei candidati mediante svolgimento di tre elaborati scritti rispettivamente vertenti sul diritto civile, sul diritto penale e sul diritto amministrativo, anche alla luce dei principi costituzionali e dell'Unione europea.

Da ultimo, con la lettera e), il Governo è stato infine delegato ad adottare disposizioni volte a prevedere la riduzione delle materie oggetto della prova orale, ferma restando la necessità di mantenere almeno le seguenti: diritto civile, diritto penale, diritto processuale civile, diritto processuale penale, diritto amministrativo, diritto costituzionale, diritto dell'Unione europea, diritto del lavoro, diritto della crisi e dell'insolvenza e ordinamento giudiziario, nonché il colloquio in una lingua straniera.

In nessun caso, pertanto, il Governo della Repubblica è mai stato delegato ad adottare disposizioni volte a prevedere un esame psico-attitudinale dei candidati ammessi alla prova orale del concorso per magistrato ordinario.

Di più. Il legislatore delegante, in materia di modifiche alla disciplina dell'accesso in magistratura, non ha affatto lasciato aperta una pluralità di soluzioni, in ipotesi tutte egualmente rimesse alla discrezionalità del Governo. La legge di delegazione, piuttosto, ha fissato criteri direttivi ad alto tasso di specificità, in tal modo riducendo e comprimendo sensibilmente i margini esterni della discrezionalità concessa al Governo, in sede di attuazione della delega legislativa.

Né può ritenersi, d'altra parte, che l'introduzione di ulteriori prove in sede di accesso alla magistratura ordinaria, quali sono i test ed il successivo colloquio psico-attitudinali, rappresenti un intervento normativo in sintonia con la *ratio* della legge delega ovvero un coerente sviluppo o completamento delle indicazioni fornite dalla legge di delegazione.

L'incremento delle prove in sede di accesso alla magistratura ordinaria, infatti, si pone in aperto contrasto e palese frizione con la *ratio* giustificatrice delle innovazioni imposte dalla delega in materia di modifica della disciplina del concorso in magistratura, da individuare nella complessiva riduzione dei tempi di accesso in magistratura, perseguita sia mediante l'abbassamento dell'età dei candidati, sia tramite la riduzione del numero delle materie oggetto di prova orale, onde contrarre i tempi di svolgimento della procedura concorsuale. A tal fine, valga menzionare la rubrica dell'articolo 4 della legge 17 giugno 2022, n. 71, che così esplicita e sintetizza la complessiva ottica in cui devono inserirsi le innovazioni da apportare alla disciplina del concorso per magistrato ordinario: «*riduzione dei tempi per l'accesso in magistratura*».

Dalla lettura della relazione illustrativa, inoltre, si ricavano i seguenti, preziosi indizi per ricostruire nei predetti termini la *ratio* della delega, con particolare riferimento all'ambito della prova orale e del suo svolgimento³²: «*Il presente disegno di legge delega prevede... di*

³² «Attualmente [le prove orali] vertono su dieci gruppi di materie e su diciassette materie, tra le quali anche "elementi fondamentali di diritto romano". Tenuto conto del tempo limitato a disposizione dei candidati per prepararsi all'esame orale e della necessità di contenere la durata della prova orale entro un tempo ragionevole, in presenza di un numero di materie così imponente è inevitabile che i componenti della commissione non possano svolgere un esame approfondito delle conoscenze dei candidati e della loro capacità di ragionamento. Il presente disegno di legge delega prevede, quindi, di limitare il numero delle materie oggetto della prova orale, individuando quelle che dovranno essere certamente mantenute nel diritto

limitare il numero della materie oggetto della prova orale, individuando quelle che dovranno essere certamente mantenute nel diritto civile, diritto penale, procedura civile, procedura penale, diritto amministrativo, diritto costituzionale, diritto europeo, diritto del lavoro e ordinamento giudiziario, fermo restando il colloquio in una lingua straniera».

È allora chiaro che, nel dare attuazione alla legge delega 17 giugno 2022, n. 7, il Governo *Meloni-I* abbia apertamente sconfinato dal perimetro tracciato dai criteri direttivi in essa fissati, introducendo nel concorso per magistrato ordinario non già una bensì due ulteriori prove e verifiche cui i candidati ammessi alla prova orale dovranno sottoporsi, inesorabilmente destinate, come tali, a dilatare e allungare notevolmente i tempi di svolgimento dei concorsi, così ponendosi in aperta antitesi e in palese contrasto con la *ratio* giustificatrice della citata legge di delegazione.

4. Il contrasto con l'articolo 108 della Costituzione: una norma non idonea a orientare il potere discrezionale della commissione esaminatrice.

Se si guarda, poi, alla disciplina legislativa elaborata dal Governo *Meloni-I*, in materia di valutazioni di tipo psico-attitudinale, riesce impossibile comprendere quali siano i contorni, i contenuti e la sostanza normativa di queste prove e verifiche, cui i candidati ammessi alla prova orale dovranno, pure, essere sottoposti.

L'art. 5, comma 1, lettere d) e c) del d.lgs 28 marzo 2024, n. 44, infatti, non offre la benché minima definizione del concetto di «*inidoneità all'esercizio della funzione giudiziaria*».

Esso, inoltre, non chiarisce neppure quali caratteristiche e tratti di personalità, di un candidato, debbano essere considerati a tal punto devianti da comportare la sua «*inidoneità all'esercizio della funzione giudiziaria*».

D'altra parte, ad opera della predetta fonte primaria, neppure vengono definiti gli elementi di informazione, gli strumenti e i parametri di accertamento, valutazione e qualificazione della «*inidoneità psico-attitudinale*».

La sola ed unica indicazione consegnata dal citato articolo 5, relativa al colloquio idoneativo in materia psico-attitudinale, riguarda in effetti il preteso scopo cui lo stesso sarebbe «*diretto*», ossia «*a verificare l'assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria*».

Si tratta, tuttavia, di un'indicazione vuota e dal chiaro sapore tautologico, per nulla in grado di riempire di senso normativo e di contenuto precettivo l'espressione «*valutazione psico-attitudinale*», giacché le «*condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria*» mai vengono precisate e determinate dalla fonte legislativa, che per un verso rimette al Consiglio superiore della magistratura l'individuazione dei «*test psico-attitudinali*» da sottoporre ai candidati risultati idonei alla prova scritta e, per altro verso, rimanda all'incontrollato arbitrio potestativo delle singole commissioni esaminatrici la definizione dei parametri di accertamento e valutazione dell'«*idoneità psico-attitudinale*», nonché prim'ancora la stessa qualificazione di tale indefinito concetto.

civile, diritto penale, procedura civile, procedura penale, diritto amministrativo, diritto costituzionale, diritto europeo, diritto del lavoro e ordinamento giudiziario, fermo restando il colloquio in una lingua straniera».

Dalla lettura dell'art. 5 co.1, lett. d) e c) d.lgs 28 marzo 2024, n. 44 un solo ed unico dato viene, invece, offerto all'interprete: quello per cui l'accertamento dell'«*assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria*», ossia la rilevata idoneità psico-attitudinale dei candidati ammessi alla prova orale, costituisce il frutto di una valutazione affidata non già al Consiglio superiore della magistratura, bensì ad altro e diverso organo collegiale, qual è la commissione o sottocommissione esaminatrice di concorso.

Ma v'è di più. Sulla commissione esaminatrice di concorso non grava neppure il dovere di motivare l'esercizio di questo potere discrezionale, la stessa non essendo affatto tenuta a dare conto delle ragioni per cui taluno venga dichiarato «*inidoneo alla funzione giudiziaria*» sotto il profilo psico-attitudinale, come chiaramente si ricava dalla piana lettura dell'art. 1 comma 5 del d.lgs 5 aprile 2006, n. 160³³.

Scandagliati, così, nei loro tratti caratteriali e nelle loro strutture di personalità, i candidati ammessi alla prova orale del concorso in magistratura, alla stregua della normativa introdotta dal Governo *Meloni-I*, potranno quindi essere dichiarati inidonei «*alla funzione giudiziaria*», ove la commissione esaminatrice li ritenga, con immotivato e perciò insindacabile giudizio, privi delle «giuste» qualità psichiche, nonché «devianti» rispetto al «modello-di-magistrato-normale» ovvero al «normotipo-di-magistrato-ordinario», la cui individuazione e definizione, nel silenzio più totale della legge, risulta peraltro integralmente rimessa alla stessa commissione esaminatrice.

Il Governo *Meloni-I*, in definitiva, omettendo di stabilire il benché minimo criterio orientativo della discrezionalità selettiva affidata alla commissione esaminatrice del concorso per magistrato ordinario, ha così finito per consegnare a quest'ultima un potere di selezione privo di limiti e vincoli di rango legislativo, indi del tutto arbitrario e di fatto assoluto, oltreché insindacabile, perché non soggetto a motivazione alcuna, costruendo in tal modo una normativa in aperto contrasto con l'articolo 108 della Costituzione e con il principio di riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario.

L'articolo 108 della Costituzione, infatti, nel mentre in cui prevede che le norme sull'ordinamento giudiziario siano «*stabilite con legge*», sancisce una riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario che, secondo quanto chiarito dalla stessa Corte costituzionale, concerne «*non solo l'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche il momento dell'investitura in tali funzioni*»³⁴ e che copre e coinvolge, pertanto, anche il concorso per magistrato ordinario, passaggio ineludibile per individuare i soggetti che saranno chiamati ad esercitare funzioni giudiziarie.

Detta riserva di legge, sempre secondo la Consulta, in tanto può peraltro dirsi rispettata in quanto «*il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente*»³⁵, mentre di tale riserva dovrà invece predicarsi la violazione, là dove il legislatore abbia del tutto omissso di istituire criteri in grado di orientare le valutazioni discrezionali dell'organo decidente.

³³ Cfr. l'inciso finale dell'art. 1 comma 5 del d.lgs 5 aprile 2006, n. 160: «*l'insufficienza... nel colloquio psico-attitudinale è motivata con la sola formula "non idoneo"*».

³⁴ Così Corte cost., sentenza n. 72 del 1991.

³⁵ Così ancora Corte cost., sentenza n. 72 del 1991.

Ebbene, quanto ad orientamento e limitazione della discrezionalità affidata alla commissione esaminatrice nella scelta e selezione dei futuri magistrati, l'introduzione di valutazioni psico-attitudinali costituisce, nella disciplina del concorso per magistrato ordinario, un vero e proprio spartiacque, un mutamento di paradigma senza precedenti. Sino all'introduzione di tali valutazioni, infatti, il potere discrezionale della commissione esaminatrice di concorso aveva sempre trovato, ad un tempo, fondamento e limite in criteri orientativi fissati da norme di rango legislativo.

È il caso, ad esempio, della puntuale individuazione, sempre ad opera di atti equiparati alla legge, tanto del numero delle prove d'esame³⁶, quanto della loro tipologia, vertendo la prova orale su dieci gruppi di materie³⁷ e consistendo, invece, la prova scritta «*nello svolgimento di tre elaborati teorici, rispettivamente vertenti sul diritto civile, sul diritto penale e sul diritto amministrativo, anche alla luce dei principi costituzionali e dell'Unione europea*»³⁸. Sempre alla fonte legislativa e di rango primario è stato, poi, affidato il parametro di idoneità relativo alla prova scritta, potendo essere ammessi alla prova orale soltanto i candidati «*che ottengono non meno di dodici ventesimi di punti in ciascuna delle materie della prova scritta*»³⁹, così come lo standard di idoneità relativo alla prova orale, costituito dal raggiungimento di un punteggio di «*non meno di sei decimi in ciascuna delle materie della prova orale*»⁴⁰.

Compiutamente definite da fonte equiparata alla legge, inoltre, sono le procedure di svolgimento della prova scritta e della prova orale, le stesse essendo disciplinate mediante il rinvio agli articoli 12, 13, 14, 15 e 16 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 1860, che regolano le modalità di correzione degli elaborati e di attribuzione dei relativi punteggi, le forme in cui i commissari devono procedere all'interrogazione dei candidati, nonché i singoli punti di cui ogni commissario dispone nella formazione della volontà collegiale della commissione esaminatrice e, in definitiva, la misura del concorso di ciascun componente di essa nella formulazione del giudizio finale di idoneità alla nomina.

La scrupolosa individuazione, ad opera del legislatore, tanto degli strumenti quanto dei parametri di accertamento e valutazione delle prove concorsuali, in osservanza del principio di riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, è peraltro funzionale a garantire che il potere attribuito all'organo cui compete la selezione dei candidati, individuato nella commissione esaminatrice, non implichi alcuna ponderazione o bilanciamento di interessi, ma si risolva piuttosto in un giudizio valutativo essenzialmente fondato su una «*analisi dei fatti*» e costituito dalla «*correzione dell'elaborato del candidato con attribuzione di*

³⁶ Art. 1, comma 2, d.lgs 5 aprile 2006, n. 160.

³⁷ 1) Diritto civile ed elementi fondamentali di diritto romano; 2) procedura civile; 3) diritto penale; 4) procedura penale; 5) diritto amministrativo, costituzionale e tributario; 6) diritto commerciale e diritto della crisi e dell'insolvenza; 7) diritto del lavoro e della previdenza sociale; 8) diritto dell'Unione europea; 9) diritto internazionale pubblico e privato; 10) elementi di informatica giuridica e di ordinamento giudiziario (così l'art. 1, comma 4, d.lgs 5 aprile 2006, n. 160).

³⁸ Cfr. l'art. 1, comma 3, d.lgs 5 aprile 2006, n. 160, così come modificato proprio dal medesimo d.lgs 28 marzo 2024, n. 44.

³⁹ Così l'art. 1, comma 5, d.lgs 5 aprile 2006, n. 160.

⁴⁰ Così ancora l'art. 1, comma 5, d.lgs 5 aprile 2006, n. 160.

punteggio o giudizio», nonché finalizzato «a stabilire in concreto l'idoneità tecnica e/o culturale, ovvero attitudinale, dei candidati»⁴¹.

Con l'introduzione di valutazioni psico-attitudinali in sede di accesso alla magistratura ordinaria, invece, il Governo *Meloni-I* ha consegnato alla commissione esaminatrice uno strumento selettivo sciolto da qualsiasi vincolo legale e privo di canoni legislativi che possano orientarne l'uso e guidarne l'esercizio, così per l'appunto violando il principio espresso dall'articolo 108 della Costituzione.

5. Il contrasto con gli articoli 3, 51 e 106 della Costituzione: una norma manifestamente irragionevole, che stravolge il concorso pubblico e discrimina la magistratura ordinaria dalle magistrature speciali.

L'idea del concorso quale strumento diretto a verificare, in via esclusiva, la preparazione giuridica dei candidati e il possesso, in capo agli stessi, di adeguate competenze e conoscenze tecniche ha solide e radicate fondamenta, rintracciabili sin dai lavori preparatori della Costituzione.

Valga osservare, sotto questo profilo, che la nomina dei magistrati «*per concorso*», durante i lavori dell'Assemblea Costituente, fu argomentata e convintamente sostenuta da Piero Calamandrei, relatore del progetto di riforma del potere giudiziario, proprio in base alla configurazione del concorso quale meccanismo diretto a vagliare la preparazione giuridica e culturale dei candidati⁴².

Nella mente dei Padri Costituenti, in altri termini, l'idoneità a ricoprire l'ufficio di magistrato non è stata certo concepita quale requisito «proprio» della singola persona, in quanto legato al possesso di specifiche qualità personali, di particolari tratti caratteriali o di determinate strutture di personalità.

Detta idoneità, piuttosto, è stata sempre rigorosamente ancorata a meccanismi di selezione di tipo impersonale, quali l'espletamento di prove concorsuali dirette a verificare, nei singoli candidati, esclusivamente il possesso di un adeguato standard di conoscenza delle norme giuridiche e del diritto, giacché la «*funzione della interpretazione ed applicazione della legge richiede il possesso della tecnica giuridica*»⁴³.

È questo il senso della regola costituzionale, scolpita nell'articolo 106 Cost., che ha voluto legare l'investitura nell'ufficio di magistrato ad un concorso pubblico, volto ad assicurare, secondo le stesse parole della Corte costituzionale, la «*qualificazione tecnico-professionale dei magistrati, ritenuta condizione necessaria per l'esercizio delle funzioni giudiziarie*», in quanto diretto a «*verificare un iniziale standard uniforme di sapere giuridico, destinato ad*

⁴¹ Così Consiglio di Stato, Sez. 5, sentenza n. 5743 del 30/09/2020.

⁴² Cfr. *Atti dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione*, resoconto sommario della seduta di giovedì 5 dicembre 1946, p. 4: «*il sistema migliore per la nomina dei giudici*» – affermava Calamandrei – «*è quello... del concorso, in quanto solo il concorso può accertare i requisiti tecnici e culturali per il migliore espletamento delle funzioni giudiziarie. E dovrà essere la magistratura la sola competente a bandire tali concorsi, a nominare le Commissioni esaminatrici (in cui potrebbero essere inclusi anche dei professori universitari), ad accertare l'idoneità dei candidati e a formare la graduatoria finale dei vincitori*».

⁴³ Così Corte cost., sentenza n. 76 del 1961.

affinarsi nel tempo, quale garanzia minima, ma essenziale, dell'esercizio della giurisdizione in modo neutrale»⁴⁴.

La strada del concorso pubblico è stata, peraltro, individuata dai Costituenti anche perché ritenuta la «più idonea a concorrere ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza, a presidio dell'ordinamento giurisdizionale, posto dalla Costituzione, nel Titolo IV della sua Parte II, quale elemento fondante dell'ordinamento della Repubblica»⁴⁵.

Il concorso per magistrato ordinario, in definitiva, corrisponde ad un meccanismo di reclutamento affidato all'impersonale selezione delle competenze e della preparazione tecnica, fondato sul principio della *par condicio* dei candidati e garantito dal rigoroso anonimato degli stessi, nonché affrancato da qualunque «filtro» o «vaglio» operato sulle loro opinioni politiche, sui loro tratti caratteriali o sulle loro vedute personali di qualsivoglia genere o tipo, in quanto ancorato alla sola verifica del possesso, in capo agli stessi, di quel complesso insieme di competenze e conoscenze, di natura tecnica, necessario per soddisfare quell'irrinunciabile garanzia di controllo sui provvedimenti giudiziari che è la motivazione⁴⁶. Il Governo *Meloni-I*, tuttavia, con l'introduzione della valutazione psico-attitudinale in sede di accesso alla magistratura ordinaria, ha mostrato di volere completamente stravolgere e snaturare il concorso per magistrato ordinario, per come voluto e pensato dai Padri Costituenti, trasformandolo da luogo di una selezione operata su base culturale e tecnicistica a momento di esame, filtro e vaglio dei singoli tratti caratteriali e delle personalità di quanti aspirino ad essere nominati magistrati ordinari.

È bene peraltro chiarire da subito, onde fugare impropri argomenti pur spesi nel dibattito pubblico, che le valutazioni di tipo psico-attitudinale non hanno alcuna valenza o funzione di diagnostica clinica ovvero di psicodiagnostica, in quanto per nulla equivalenti ai colloqui con uno psichiatra e agli accertamenti diagnostici che soltanto quest'ultimo specialista può effettuare.

Esse costituiscono, piuttosto, soltanto degli strumenti psicometrici indicati per operare selezioni in base a profili già predefiniti, su base massiva, in quanto previamente costruiti in funzione delle mansioni e dei compiti che il selezionando sarà chiamato a svolgere⁴⁷.

I test psico-attitudinali, più in particolare, assumono l'esistenza di un profilo composto di determinate «*skills*» («competenze») che nel complesso definiscono il «soggetto-tipo» di riferimento e sono orientati a «misurare» la presenza o assenza, in un candidato, di quelle

⁴⁴ Così Corte cost., sentenza n. 41 del 2021.

⁴⁵ Così ancora Corte cost., sentenza n. 41 del 2021.

⁴⁶ Il tema è affrontato in G. Borré, P. Martinelli, L. Rovelli, *Unità e varietà nella giurisprudenza* (1971), in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. Pizzorusso, Bologna, 1974: «*Il meccanismo del concorso... opera come selezione della preparazione tecnica, ma non delle opinioni o delle vedute personali, rispetto alle quali opera invece una sorta di prelevamento di campione che riproduce naturalmente (con qualche spostamento, originato prevalentemente dal tipo di selezione universitaria) le diversità esistenti nei soggetti rispetto ai quali tale campionatura avviene...*»; in termini non dissimili, si veda altresì L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989, p. 612.

⁴⁷ Sul punto, cfr. ancora *Questione Giustizia on line* del 03/04/2024, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-test-psicoattitudinali-la-selezione-impersonale-dei-magistrati>: «... al di là della validità dei test psicoattitudinali sul piano teorico, il loro effetto sul piano concreto prescinde dal loro reale valore diagnostico... Il test MMPI... nel campo della clinica può integrare, ma non può sostituire il colloquio diagnostico...».

specifiche attitudini o competenze rispondenti al «profilo ottimale», già previamente «costruito» proprio in funzione di «quella» specifica professione.

Il loro scopo è, pertanto, di escludere dalla selezione chi presenti tratti caratteriali ritenuti «devianti» da quelli delineati nel «profilo ottimale» ovvero valutati come ad esso «inadatti», nonché di includere come «idoneo», al contempo, soltanto chi a siffatto «profilo ottimale» corrisponda pienamente⁴⁸.

Nel nostro ordinamento, inoltre, l'impiego delle valutazioni di tipo psico-attitudinale è stato sin qui previsto esclusivamente con riferimento a tipologie di lavori in cui attitudini operative o fattori importanti della personalità possono interferire con lo svolgimento «sicuro» dei compiti lavorativi e, in tal modo, possono incidere negativamente sulla «sicurezza» e «salute» personale del lavoratore e di terze persone⁴⁹.

Il requisito di idoneità psico-attitudinale, in altre parole, ove normativamente previsto si identifica con l'idoneità a svolgere l'attività lavorativa in condizioni di piena «sicurezza», intesa siffatta nozione come riferita a procedure di lavoro o a compiti operativi collegati a lavori fisicamente o psicologicamente impegnativi e, al contempo, propriamente «pericolosi» per la salute e la sicurezza propria o altrui.

È per questo che l'accertamento di idoneità psico-attitudinale è stato espressamente richiesto per i macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni⁵⁰, per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto⁵¹, per il personale di aeroporti ed eliporti operante nel salvataggio e nell'antincendio⁵², per il personale di polizia ad ordinamento militare e per il personale appartenente alle Forze armate⁵³, nonché per il personale di polizia ad ordinamento civile⁵⁴, trattandosi di impieghi che implicano, tutti, l'esercizio di compiti operativi connotati da un'intrinseca pericolosità per la salute e sicurezza individuale e collettiva: come la conduzione di treni o di altri mezzi di trasporto pubblico, il pilotaggio di aerei, la prevenzione degli incendi o l'uso di armi ed esplosivi.

In tutti questi casi, peraltro, l'idoneità psico-attitudinale costituisce non già l'esito di una prova concorsuale, bensì un vero e proprio «requisito» di partecipazione al concorso, come tale attinente alle singole persone dei candidati e di cui, pertanto, gli stessi devono essere in

⁴⁸ Cfr. Consulta delle Società Scientifiche-Area Psicologia del Lavoro, *L'idoneità psicologica a specifici compiti e condizioni. Riferimenti normativi e di prassi*, Terni, 2022, pp. 31, 36 s., 41 e 43 ss.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Cfr. il d.lgs 30 dicembre 2010, n. 247, di recepimento della direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità.

⁵¹ Cfr. il decreto del Ministro dei trasporti del 23 febbraio 1999, pubblicato in G.U. n. 84 del 12 aprile 1999.

⁵² Cfr. il decreto del Ministro dell'interno del 6 agosto 2014, pubblicato in G.U. n. 192 del 20 agosto 2014.

⁵³ Cfr. gli artt. 675 e 697 d.lgs 15 marzo 2010, n. 66, recante *Codice dell'ordinamento militare*. Cfr. altresì Consiglio di Stato, Sez. 4, sentenza n. 1392 del 27/10/1998: «le selezioni per l'arruolamento nelle Forze Armate devono necessariamente prevedere l'accertamento del possesso dell'attitudine all'espletamento degli specifici compiti connessi all'inserimento nelle stesse degli aspiranti, anche sotto il profilo psico-attitudinale: precisandosi che le relative indagini, pure tipica espressione di discrezionalità tecnica, attengono al merito dell'azione amministrativa, rimanendo riservato solo agli organi tecnici, come individuati dalle norme applicabili alle stesse procedure selettive, il potere di valutare la sussistenza o meno dell'idoneità indicata dalla legge quale presupposto per l'arruolamento, alla stregua delle cognizioni, pure tecniche, di settore».

⁵⁴ Per il personale della Polizia di Stato cfr. l'art. 25 della legge 1° aprile 1981, n. 121, recante *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*; per il personale del Corpo di polizia penitenziaria cfr. gli artt. 6, 24 e 86 del d.lgs 30 ottobre 1992, n. 443, recante *Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria*.

possesso, così come avviene per il possesso di una determinata età o del godimento dei diritti civili e politici, cui risulta del tutto assimilato⁵⁵: giacché il possesso di determinate attitudini e competenze, in siffatti lavori, contribuisce a garantire la salute e sicurezza così del lavoratore stesso come della collettività intera.

Nulla di tutto ciò riguarda, invece, le qualità professionali che, in conformità ai principi costituzionali in materia di giurisdizione, devono informare l'ufficio di magistrato e che mai potranno essere accertate, vagliate o verificate tramite valutazioni psico-attitudinali: quali il rigore intellettuale e lo stile morale nella pratica giudiziaria, la competenza tecnica e la capacità di giudizio, l'equilibrio e il senso di umanità, la disposizione all'ascolto di tutte le opposte ragioni, l'impegno a non lasciarsi condizionare da finalità esterne ed estranee alla ricerca del vero, l'onestà intellettuale che deve precludere il preventivo interesse al raggiungimento di una determinata verità, l'indipendenza di giudizio, il disinteresse personale per i concreti interessi presenti in una causa e l'assenza di preconcetti nell'esame e nella valutazione critica delle prove, nonché degli argomenti pertinenti alla qualificazione giuridica dei fatti ritenuti provati⁵⁶.

Queste ultime qualità professionali, infatti, non sono e non potranno mai essere oggetto di accertamenti di tipo psico-attitudinale, né sono d'altro canto «misurabili» con alcuno degli strumenti congegnati dalla psicomelia, esse corrispondendo piuttosto ad un insieme di canoni deontologici e di etica professionale elaborati grazie al dibattito associativo interno alla magistratura e, tutti, nel complesso necessari affinché possa garantirsi quella specifica «sicurezza» fornita dallo stato di diritto ed espressa dalla fiducia dei cittadini nella giustizia e nella magistratura.

Ecco perché l'introduzione di valutazioni psico-attitudinali nel concorso per magistrato ordinario, oltre che porsi in contrasto con l'articolo 106 della Costituzione, costituisce un intervento normativo intrinsecamente irragionevole, lo stesso non essendo affatto in grado di realizzare gli obiettivi voluti dal legislatore, individuati nel fine di «*verificare l'assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria*», risultando così tale intervento radicalmente e completamente inidoneo rispetto allo scopo legislativo prefissato.

L'esercizio dell'attività giudiziaria, infatti, non può certo essere ridotto ad un compito operativo standardizzato o ad un'omologata procedura lavorativa, pena la radicale demolizione dei diritti e delle aspettative di quanti, persone fisiche in carne e ossa, invocano tutela giudiziaria e avanzino domande di giustizia, a fronte di lesioni degli uni o di insoddisfazioni delle altre.

D'altra parte, l'intrinseca irragionevolezza di un simile intervento normativo appare viepiù palese là dove si consideri come, della valutazione di «idoneità psico-attitudinale», risulta incaricato un organo collegiale, qual è la commissione esaminatrice di concorso, composto da quanti – magistrati, avvocati e docenti universitari – non dispongono affatto delle competenze e conoscenze tecniche necessarie per formulare tale giudizio.

⁵⁵ Cfr., per tutti, l'art. 5 d.lgs. 30 ottobre 1992, n. 443: «*L'assunzione... nel Corpo di polizia penitenziaria avviene mediante pubblico concorso, al quale possono partecipare i cittadini italiani in possesso dei seguenti requisiti: a) ... ; b) ...; c) idoneità fisica, psichica ed attitudinale al servizio di polizia penitenziaria*».

⁵⁶ Cfr. sul tema L. Ferrajoli, *Diritto e ragione*, cit., p. 30, nonché Id., *Giustizia e politica. Crisi e rifondazione del garantismo penale*, Roma-Bari, 2024, p. 246.

Sotto questo aspetto, per altro verso, è oltremodo evidente che una simile modalità di selezione, in quanto fondata su criteri e standard valutativi non oggettivi e per di più rimessi all'apprezzamento di persone inesperte, non può che minare in radice l'obiettività valutativa necessaria per l'accesso ai pubblici uffici e si espone al concreto rischio di operare irragionevoli discriminazioni nell'assunzione dei magistrati.

Mentre, infatti, il concorso per magistrato ordinario deve essere configurato, per usare le parole della Consulta, quale strumento in grado di garantire «*la possibilità di accesso alla magistratura ordinaria a tutti i cittadini, in aderenza al disposto dell'art. 3 Cost.*»⁵⁷, l'introduzione di valutazioni di tipo psico-attitudinale, in sede di accesso alla magistratura ordinaria, finisce per far dipendere l'idoneità alla nomina da dati di reazione del singolo candidato, che sono anche fisici e caratteriali, rispetto a tecniche di sondaggio che coinvolgono stili di vita privata, convinzioni personali oppure opinioni politiche proprie di ciascuno.

Ne risulta, allora, altresì violato il principio della *par condicio* dei candidati in sede di accesso alla magistratura ordinaria, tutelato dagli articoli 3 e 51 della Costituzione, in quanto l'introdotta idoneità psico-attitudinale, ben più che l'esito di una prova concorsuale, rappresenta un vero e proprio «requisito di partecipazione al concorso», di cui come visto restano tuttavia ignoti i contorni, i contenuti e la sostanza concettuale.

La manifesta irragionevolezza dell'art. 5, comma 1, lettere d) e c) del d.lgs 28 marzo 2024, n. 44, da ultimo, appare davvero eclatante ove si consideri che il requisito di «*idoneità psico-attitudinale*», cui nella mente del Governo *Meloni-I* si dovrebbe correlare la stessa «*idoneità alla funzione giudiziaria*», viene introdotto soltanto per la magistratura ordinaria e non già anche per le altre magistrature, quali quella amministrativa, tributaria, contabile o militare, benché anche gli appartenenti a queste ultime siano, di tutta evidenza, chiamati all'esercizio della «*funzione giudiziaria*», con ciò pervenendosi ad una discriminazione del tutto ingiustificata tra magistratura ordinaria e magistrature speciali.

Una discriminazione che risulta ancor più ingiustificata, infine, sol che si guardi al complessivo disegno costituzionale in materia di magistratura, ove la nomina dei magistrati ordinari «*per concorso*» rappresenta una specifica garanzia ordinamentale introdotta non anche per le magistrature speciali, ma solo e soltanto per la magistratura ordinaria, come ormai da lungo tempo rilevato ad opera di una nota pronuncia della Corte costituzionale⁵⁸.

6. Il contrasto con l'articolo 81 della Costituzione: una norma onerosa per il bilancio dello Stato ma priva di qualsiasi copertura finanziaria.

L'analisi dei profili di contrasto con la Carta costituzionale, della norma introdotta dal Governo *Meloni-I*, non lascia indenne neppure il principio ricavabile dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 della Costituzione, secondo cui ogni provvedimento

⁵⁷ Così Corte cost., sentenza n. 41 del 2021.

⁵⁸ Cfr. Corte cost. sentenza n. 1 del 1967: «*La regola che le nomine dei magistrati abbiano luogo per concorso non è di per sé una norma di garanzia di indipendenza del titolare di un ufficio, sibbene d'idoneità a ricoprire l'ufficio. Può ritenersi, tuttavia, che nell'ambito di un sistema, quale quello delineato dalle norme contenute nel titolo IV sezione I della Carta costituzionale, la nomina per concorso... concorre a rafforzare e a integrare l'indipendenza dei magistrati... codesto sistema riguarda soltanto la Magistratura ordinaria*».

legislativo che importi nuovi oneri per il bilancio dello Stato deve indicare espressamente i mezzi finanziari per farvi fronte⁵⁹.

Un simile principio, come noto, ha trovato compiuta definizione e piena attuazione grazie alla legge di contabilità e finanza pubblica⁶⁰, la quale ha più in particolare previsto che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri⁶¹.

Quanto alle leggi di delega, qual è la legge 17 giugno 2022, n. 71, altro principio di contabilità pubblica vuole che i mezzi di copertura finanziaria necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi siano o direttamente previsti dalla legge di delegazione oppure espressamente quantificati al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi, fermo restando l'ulteriore principio secondo cui i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri non possono essere emanati se non successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie⁶².

Nulla di tutto ciò è, tuttavia, mai avvenuto.

Il Governo *Meloni-I*, più in particolare, nella riunione del Consiglio dei ministri del 26 marzo 2024 ha deliberato il testo del decreto legislativo di attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71, in esso includendo apposita clausola d'invarianza finanziaria⁶³.

All'art. 5 co.1 lett. d) d.lgs 28 marzo 2024, n. 44, però, è stato al contempo espressamente disposto che la commissione o sottocommissione esaminatrice, al fine di operare la valutazione di idoneità psico-attitudinale alla stessa affidata, si valga dell'«*ausilio di un esperto psicologo*»⁶⁴, la cui nomina non potrà che comportare, di tutta evidenza, due distinte tipologie di nuove spese a carico della finanza pubblica, rispetto alle quali il decreto legislativo non individua alcuna copertura finanziaria.

La nomina dell'esperto psicologo, innanzitutto, comporta l'impegno di spesa correlato al diritto, per lo stesso, al rimborso delle spese di trasferta, nei casi di provenienza da sede diversa da quella di svolgimento delle riunioni della commissione esaminatrice, presso cui deve operare.

⁵⁹ Cfr. Corte cost., sentenza n. 226 del 1976: «*Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste... nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte*».

⁶⁰ Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

⁶¹ Così l'art. 17, primo comma, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ha in particolare tipizzato le seguenti tre diverse modalità e tecniche di copertura finanziaria: a) l'utilizzo di accantonamenti previsti in fondi speciali; b) la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) la modificazione di altre e diverse leggi che comportano nuove o maggiori entrate.

⁶² Così l'art. 17, secondo comma, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

⁶³ Cfr. art. 9 d.lgs 28 marzo 2024: «*Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*». Cfr. altresì l'art. 42 della legge delega: «*Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge e dei decreti legislativi da essa previsti non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*».

⁶⁴ Cfr. sempre l'art. 5 co.1 lett. d) d.lgs 28 marzo 2024, n. 44.

Ma alla nomina dell'esperto consegue, soprattutto, l'impegno di spesa corrispondente all'indennità da corrispondersi allo stesso per l'incarico svolto, il cui onere il Governo *Meloni-I* avrebbe dovuto stimare, in via prudenziale, quantomeno nei limiti massimi di spesa previsti, per il reclutamento di personale con qualifica dirigenziale, dall'articolo 4 del d.P.C.M. 24 aprile 2020.

La disposizione di cui al citato art. 5 co.1 lett. d) d.lgs 28 marzo 2024, n. 44, in definitiva, costituisce una norma non già a carattere meramente ordinamentale, ma piuttosto in grado di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, i cui corrispondenti impegni di spesa non potrebbero, d'altro canto, certo essere fatti confluire nell'apposito capitolo, ad oggi già previsto nel bilancio dello Stato, afferente al funzionamento delle commissioni esaminatrici dei concorsi per magistrato ordinario.