

## SALVARE IL CONCORSO DI INGRESSO IN MAGISTRATURA

di Daniele Mercadante e Giorgio Porzano  
(28 maggio 2013)

Ogni anno, più o meno una volta l'anno, il CSM e il ministero della giustizia avviano una selezione, basata su prove scritte e orali concernenti materie pressoché esclusivamente giuridiche, che porterà alla nomina di un numero di uditori giudiziari ragionevolmente commisurato ai magistrati cessati dalle loro funzioni a far data dalla precedente tornata di nomine.

E' la stessa costituzione della Repubblica a specificare, con insolita cura per un dettaglio apparentemente minore dell'organizzazione dei poteri pubblici, come la nomina dei magistrati debba avvenire per concorso (pur con alcune eccezioni tendenzialmente marginali – Art. 106 Cost).

La disciplina del concorso per l'accesso alla magistratura, si noti inoltre, è rimasta, pur con alcune variazioni, pressoché inalterata, nella sua procedura e nel tipo di nozioni che richiede ai partecipanti, fin dal 1890, allorché l'allora guardasigilli Zanardelli introdusse una selezione all'apparenza assai simile all'attuale, sia per i metodi che per gli scopi di essa.

Tutto bene, dunque? Questo breve intervento intende sostenere che non tutto è bene, ovvero che il concorso in magistratura, pur nell'inalterabilità pressoché assoluta delle sue forme, ormai più che centenaria, costituisce, in se stesso, una minaccia portata all'efficienza e all'indipendenza della magistratura.

Di séguito i motivi di una tale affermazione, preceduti da una brevissima descrizione del concorso.

### I. Il concorso in magistratura: quel che è indispensabile sapere

Per diventare magistrati è necessario possedere una fedina penale immacolata, una laurea in giurisprudenza e un ulteriore titolo, tra i vari previsti dalla legge, che comprovi un supplemento di esperienze o di conoscenze. Tra questi, il diploma di specializzazione delle scuole biennali attivate presso le università, il dottorato di ricerca, l'abilitazione all'avvocatura, un certo numero di anni trascorsi in determinati impieghi presso le amministrazioni pubbliche oppure quali giudici onorari.

La commissione di concorso, nominata dal CSM e composta in maggioranza da magistrati e per la restante parte da professori universitari di materie giuridiche, predispone tre prove scritte, rispettivamente in diritto civile, penale e amministrativo, che vengono somministrate ai candidati durante tre giornate consecutive. I candidati che hanno ottenuta la prescritta sufficienza (e che, per consuetudine quasi mai violata, sono in numero non troppo distante da quello dei posti messi a concorso) vengono convocati per sottoporsi a una prova orale comprendente un ventaglio piuttosto ampio di materie, incluse quelle relative agli scritti e le procedure. La somma dei punteggi ottenuti nelle prove scritte e orali da ciascun candidato idoneo (oltre ad eventuali titoli di preferenza quali l'invalidità) determina la graduatoria finale, che permetterà ai meglio piazzati di optare tra un numero maggiore di prime destinazioni alle quali essere assegnati dopo l'uditorato.

### II. Cosa si intende ottenere dal concorso in magistratura

Perché affermiamo che oggi il concorso in magistratura costituisce una minaccia all'efficienza e all'indipendenza del potere giudiziario? Per rispondere è bene, riteniamo, muovere da quelli che, per costituzione, sono gli obiettivi del concorso in magistratura: per il combinato disposto degli artt. 97 (principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione) e 106 Cost. (principio dell'accesso alla magistratura per concorso) il concorso in magistratura deve selezionare in maniera efficiente e imparziale i migliori candidati al ruolo di magistrato. Le leggi che danno attuazione a questi principi li

specificano individuando quali procedure si caratterizzino per adeguata efficienza e imparzialità e quale tipo di candidato sia da ritenersi 'migliore', stabilendo chi può partecipare e a quali prove ci si debba sottoporre per dimostrare la propria idoneità.

Se si mostrasse che il concorso non è efficiente, non è imparziale e non seleziona i migliori candidati (anche concedendo che in quest'ultima materia le opinioni possano essere assai variegate) si mostrerebbe che il concorso nuoce all'efficienza della magistratura (perché un magistrato relativamente poco preparato non può contribuire a una magistratura efficiente al pari di un magistrato relativamente più preparato) e alla sua indipendenza (non fosse altro perché un magistrato relativamente poco preparato è un magistrato più facilmente manipolabile e meno autorevole).

E' quello che ci riproponiamo di mostrare nel séguito.

### III. Qual è il magistrato ideale?

I criteri di ammissione, le prove a cui vengono sottoposti i candidati e, soprattutto, il fatto stesso che il criterio di selezione principale sia un concorso forniscono il ritratto di quello che il legislatore considera il magistrato ideale, il tipo di persona che si intende selezionare ed attrarre.

E' bene ricordare, *en passant*, che a livello comparato si registrano quattro principali metodi di selezione dei magistrati: il concorso pubblico (che presuppone che il miglior magistrato sia la persona meglio preparata dal punto di vista 'accademico'); la nomina politica, anche nella forma dell'elezione popolare (che presuppone che il magistrato debba essere espressione piuttosto diretta del sentimento morale e politico dominante); la nomina politica a séguito di selezione da parte di un comitato di esperti (che presuppone che il buon magistrato vada individuato attraverso una complessa valutazione personale effettuata da individui dotati di particolare esperienza e autorevolezza); infine, la nomina successiva a un periodo più o meno lungo speso al servizio dell'amministrazione della giustizia quale funzionario (che presuppone che il buon magistrato debba maturare un'esperienza specifica quale collaboratore nelle corti prima di poter ivi esercitare funzioni giudicanti o requirenti, e che lascia aperta la questione di come nominare questi funzionari-aspiranti-magistrati: attraverso un concorso? per scelta politica? mediante selezione da parte di autorevoli esperti? Solitamente il primo ed il terzo metodo vengono preferiti).

Dunque l'ordinamento italiano, optando per il primo metodo di selezione (un concorso centrato su prove di cultura giuridica), individua il magistrato ideale nella persona che 'eccelle' in quelle stesse abilità accademiche necessarie per laurearsi con i migliori voti presso le facoltà di giurisprudenza (apprendere, sistematizzare, vagliare criticamente e illustrare efficacemente nozioni e concetti giuridici). Quanto più si dominano queste abilità, tanto più l'ordinamento pare incoraggiare chi le possiede a cimentarsi nel concorso.

Il criterio adottato, come detto, non è l'unico possibile, ma è ragionevole, si conforma - considerazione dirimente - al dettato costituzionale ed è adottato da numerose giurisdizioni (andandosi da paesi che selezionano i magistrati esclusivamente attraverso un concorso, come Francia e Spagna, a paesi nei quali al risultato del concorso si affianca una valutazione del percorso accademico precedente del candidato, come la Germania o la Corea del Sud).

Un metodo del genere possiede senz'altro, in astratto, i caratteri dell'efficienza e dell'imparzialità e la potenzialità di reclutare un ceto magistratuale indipendente, come richiede il nostro sistema costituzionale. Purtroppo le modalità attraverso le quali esso viene applicato producono risultati antitetici a quelli desiderati, e per un motivo piuttosto evidente, sol che si considerino tali specifiche modalità: il concorso attuale, pur presentandosi all'apparenza come un richiamo per i neolaureati più accademicamente brillanti, in realtà scoraggia proprio questi ultimi dal partecipare, attirando verso il concorso un numero sproporzionato di concorrenti che da un punto di vista puramente accademico

possono considerarsi delle 'seconde scelte', senza che tale perdita di qualità accademiche sia compensata da un apporto esperienziale corrispondente.

Consideriamo il perché.

IV. I criteri di partecipazione al concorso impediscono ai candidati con maggiori probabilità di vincere di iscriversi alle prove

L'attuale concorso in magistratura conserva, come accennato, l'impostazione tardo-ottocentesca, ispirata a sua volta all'ordinamento napoleonico, che vede nel magistrato un funzionario statale non dissimile da altri funzionari appartenenti a carriere direttive, il cui reclutamento deve avvenire tra i neolaureati più brillanti i quali, una volta dimostrata la propria 'intelligenza giuridica di base', vengono formati alla professione dopo l'immissione nell'organizzazione giudiziaria, all'interno della quale maturano le competenze specifiche desiderate.

In poche parole, attraverso il sistema del concorso si sacrificano esperienza e maturità in favore di una più obiettivamente misurabile 'attitudine intellettuale' a diventare, col tempo, magistrati a tutto tondo.

E' per questo che il concorso in magistratura non ha mai richiesto null'altro, ai fini della partecipazione, se non il conseguimento della laurea in giurisprudenza: perché il concorso verifica il possesso, da parte del candidato, di quelle medesime caratteristiche intellettive che fanno di uno studente di giurisprudenza uno studente eccellente (come detto: apprendere, sistematizzare, vagliare criticamente e illustrare efficacemente nozioni e concetti giuridici).

A partire dal 1997, con la legge n. 127/1997 e attraverso successivi, disordinati interventi, sui quali è marginalmente intervenuta anche la Corte Costituzionale (Sent. n. 296/2010), si è stabilito, in dissonanza rispetto a queste premesse, che sia maggiormente desiderabile che il candidato alla magistratura possieda nozioni o esperienze aggiuntive rispetto a quelle del semplice laureato in giurisprudenza.

In linea di principio il criterio, seppur incongruente con quanto si è detto, non appare *ictu oculi* irragionevole o deleterio, ma il diavolo si nasconde nei dettagli: quali sono questi requisiti supplementari? Ne abbiamo accennato in precedenza: il diploma delle scuole di specializzazione per le scuole legali, il dottorato di ricerca, l'abilitazione all'avvocatura, un certo numero di anni trascorsi in determinati impieghi presso le amministrazioni pubbliche oppure quali giudici onorari.

Cosa conferiscono questi requisiti supplementari (pur con il massimo rispetto per chi svolge ovvero organizza tali attività con decoro e profitto)? Per chiunque abbia una pur fugace contezza dell'abbruttimento professionale e culturale (oltretutto quasi sempre non pagato) che troppo spesso costituisce il destino dei praticanti avvocati, della tediosa, stucchevole ripetizione di nozioni già apprese durante il corso di laurea (almeno così ci si augura) che viene sovente inflitta agli specializzandi, dell'aleatorietà dell'esame d'avvocato, della disparità nella serietà e nel valore accademico dei dottorati di ricerca conferiti dalle varie facoltà di giurisprudenza, la risposta non può che essere: in linea di principio, qualche cosa di difficilmente afferrabile o definibile; in molti, troppi casi, nulla o quasi.

Si è dunque stabilito che per partecipare al concorso è necessario impegnarsi in attività che, pur non fornendo alcuna garanzia, o seria, verificabile, affidabile *chance*, di affinare la sensibilità umana, professionale o culturale del laureato, lo costringono a sopravvivere per ulteriori tre, quattro, cinque anni senza la prospettiva di un reddito, sovente (si perdoni l'ardire) esponendolo al rischio di dimenticare persino le basi del diritto apprese durante gli studi per il conseguimento della laurea.

Ovviamente tutto ciò distoglie dal concorso - e l'osservazione è già di per sé meritevole di attenta considerazione - tutti coloro i quali, pur dotati, non possono permettersi di vivere di rendita per troppi anni dopo la laurea. Ma vi è di più: questo criterio allontana dal concorso

proprio quei candidati che, prima che esso venisse introdotto, avevano le maggiori probabilità di vincere e diventare magistrati, perché rispondenti ai criteri di preferenza che sottendono la scelta di affidare la selezione dei magistrati a un concorso invece che agli altri metodi citati.

Prima degli interventi legislativi accennati in precedenza due studiosi (G. Di Federico, *La Giustizia Come Organizzazione*, Laterza, 1968 e R. Parziale, *Il Reclutamento e la Formazione Professionale dei Magistrati*, *Doc. Giust.*, 9, 1993, p. 1561) avevano fornito statistiche che dimostrano un dato prevedibile, ma abbastanza importante da dover essere qui ribadito, cioè che un concorso in magistratura che si basa sul superamento di prove di carattere accademico (laddove cioè, per esprimersi in termini piuttosto semplici, vince chi ha una maggiore capacità di 'studiare' con profitto e di scrivere in un italiano corretto) concede tante più *chances* di vittoria quanto più: 1) il candidato abbia ottenuto voti elevati durante gli studi; 2) il candidato abbia completato gli studi velocemente (il che costituisce un elemento di conferma del primo parametro); 3) il candidato abbia lasciato trascorrere un tempo quanto più breve possibile tra la laurea e la partecipazione al concorso (e la *ratio* di questo criterio, meno ovvia in apparenza, apparirà più chiara di seguito).

Tanto premesso, non c'è da stupirsi se l'introduzione del maldestro criterio dell'ulteriore qualificazione cui si è accennato ha dato luogo ad un fenomeno di 'selezione avversa' (ovvero di scoraggiamento dalla partecipazione proprio dei candidati migliori, quelli coi voti più alti e che si sono laureati più velocemente). Perché? Perché (e pare che chi si è occupato di concorsi in magistratura non abbia fatto molto caso a questa circostanza) il concorso in magistratura non sussiste in un vuoto, ma è parte di un 'mercato delle offerte al talento legale' nel quale (eccezion fatta per quei settori del privato e pubblico impiego che hanno definitivamente voltato le spalle alla meritocrazia) si compete per accaparrarsi quell'1-2% di laureati autenticamente 'fuoriclasse' che formeranno l'*élite* legale della successiva generazione.

Quello che accade è disarmante nella sua ovvietà: chi non fa parte dei 'migliori tra i migliori', specie in un'Italia assai poco meritocratica e in difficoltà economica, persevera nel cercare di sbancare la lotteria del concorso in magistratura per lunghi anni semplicemente perché non trova migliori alternative. Gli individui realmente dotati, da parte loro, hanno probabilità molto maggiori di cogliere, durante questo lungo periodo, delle opportunità di impiego ugualmente prestigiose e redditizie, considerando anche che tali individui sono generalmente più solleciti degli altri nel cercare attivamente di 'monetizzare' le proprie competenze, mossi, nel farlo, da un incentivo economico molto pressante, rappresentato dal fatto che il costo-opportunità del loro tempo è più alto di quello altrui.

Si potrebbe osservare che anche in Francia il concorso in magistratura riserva alcuni posti a chi ha maturato delle esperienze professionali. E' vero, ma le modalità attraverso cui ciò avviene non fanno che confermare quanto si è sostenuto. Si consideri, a questo proposito, che la gran maggioranza dei posti a concorso è tuttora riservata ai neolaureati (e solo a loro, nonostante ciò possa apparire sospetto di discriminazione basata sull'età anagrafica) e che la quota riservata a chi vanta esperienze lavorative è marginale. Inoltre, si osservi che le esperienze richieste dalla legge francese consistono in lavoro effettivamente prestato, non in disomogenei 'campi di maturazione' dal dubbio valore (almeno *in abstracto* e senza volere sminuire la serietà e l'impegno di innumerevoli individui e organizzazioni). Infine si noti che questi candidati, in Francia, non vengono ammessi al medesimo concorso cui accedono i neolaureati, per il semplice motivo che, essendo il concorso di natura 'accademica', come quello italiano, se le due categorie di partecipanti venissero messe in diretta competizione i neolaureati si accaparrerebbero pressoché tutti i posti disponibili (di qui la creazione del 'secondo concorso', una sorta di 'riserva' intesa a diversificare il reclutamento magistratuale).

In sintesi: le 'esperienze' richieste quali requisiti per l'accesso al concorso in magistratura non mutano la natura delle selezioni in procedimenti di verifica 'non accademici' (né ciò sarebbe lecito, stante il principio del concorso di cui all'art. 106 Cost.) ma allontanano dal concorso quei candidati che la magistratura avrebbe il maggior interesse a non lasciarsi sfuggire.

V. I tempi di svolgimento del concorso costituiscono un potente incentivo affinché i candidati più dotati non vi partecipino

Laddove sarebbe invece utile (o sarebbe più corretto scrivere: degno di un paese civile) guardare alla Francia, ovvero per quel che concerne i tempi di espletamento del concorso, che si svolge interamente – dal bando di gara fino alla proclamazione dei vincitori – in meno di 9 mesi, l'Italia mostra uno scoraggiante disinteresse a confrontarsi con l'estero.

In Italia i concorsi si prolungano per più di due anni, arrivando a sfiorare i tre. Non è necessario alcun commento a dati come questi, se non occorresse aggiungere (ed è notizia assai recente) che i vincitori di questa estenuante prova, una volta proclamati tali, debbono attendere altri lunghi mesi prima di venire effettivamente assunti, così prolungando fino a tre-quattro anni il periodo di 'sospensione' prima del termine del quale un candidato, pur brillantissimo e magari tra i migliori della sua generazione, non riceverà uno stipendio e una mansione consona alle sue capacità, se non dedicandosi ad altro.

Alla pari dei criteri di 'esperienza' citati al paragrafo precedente, tempi abnormi quali quelli citati, del tutto inauditi in altri paesi occidentali ove, se menzionati, suscitano comprensibilmente sdegno, scherno, commiserazione o, più spesso, sincera incredulità, allontanano dal concorso chiunque abbia una seria possibilità di avviarsi a una qualunque altra dignitosa carriera.

Ossia, ancora una volta, gli studenti migliori, i candidati più preparati, che il concorso continua a respingere e scoraggiare.

VI. La 'percezione' di scarsa trasparenza del concorso costituisce il terzo potente fattore di scoraggiamento dei candidati più preparati

E' noto come la corruzione e il favoritismo siano fenomeni difficili da misurare obiettivamente, e affermare che il concorso in magistratura soffre di distorsioni dovute a tentativi (riusciti o meno) di 'addomesticare' la meritocrazia (cioè l'essenza stessa del principio del concorso di cui all'art. 106 Cost.) sarebbe, non disponendo di riscontri statistici obiettivi (cosa che, come detto, non è ragionevole attendersi), ingeneroso verso tutti quei magistrati che hanno vinto il concorso grazie al loro lavoro e al loro talento.

Tuttavia non si può tacere il fatto che, a prescindere dal livello di opacità del concorso (non misurabile), le selezioni vengono danneggiate anche soltanto dalla 'percezione' di uno scarso livello di trasparenza. E questa percezione pare orientata a nutrire dubbi sulla completa limpidezza delle selezioni, indirizzata in questo da episodi di cronaca, anche recentissimi, che mal si conciliano con un ambiente concorsuale rigoroso ed efficiente (ed è noto che il migliore antidoto al malaffare consiste proprio nella trasparenza rigorosa e che, come i magistrati sanno benissimo, la magistratura deve apparire, e non soltanto essere, imparziale, per poterlo essere in un senso pieno e compiuto).

Naturalmente la percezione (motivata o meno) dello scadimento della serietà delle pubbliche selezioni costituisce un ulteriore fattore disincentivante che i concorrenti, specie i più preparati e dotati, mettono in gran conto nel decidere se affrontare l'investimento – oltremodo e ingiustificatamente oneroso, come si è detto – rappresentato dalla partecipazione al concorso in magistratura.

E proprio i più preparati e dotati, per il meccanismo di selezione avversa cui si accennava in precedenza, sono quelli che, disponendo di migliori alternative, sono più portati a considerare un ambiente concorsuale non percepito come assolutamente trasparente (e come tale difficilmente oggetto di tentativi di illecito) un fattore di rottura, una condizione che rende la partecipazione non conveniente quanto la ricerca di impieghi diversi.

VII. L'inefficienza del concorso produce un ceto magistratuale meno preparato di quello potenzialmente attratto dalla carriera togata ed indebolisce l'indipendenza stessa dei magistrati

Appare dunque evidente come l'attuale (de)strutturazione del concorso contribuisca ad allontanare dalla magistratura i laureati dal curriculum più brillante, molti dei quali sarebbero presumibilmente disposti a rinunciare alla libera professione o a carriere alternative più redditizie, anche al di fuori del paese, se solo avessero la ragionevole certezza di poter misurare le proprie abilità in un ambiente trasparente ed efficiente e di ottenere un responso in un tempo non offensivo della loro dignità e intelligenza, soprattutto se questo avvenisse subito dopo la laurea, quando la carica di idealismo che anima molti aspiranti magistrati è ancora intensa e altamente motivante.

I danni provocati dal corrente assetto del concorso non sono però esauriti. Man mano che il concorso viene percepito da un numero sempre maggiore di persone, anche estranee alla classe forense, come un 'ripiego' per chi, incapace di trovare altro, deve sottomettersi alla pluriennale, umiliante e onerosa attesa di un responso da parte delle commissioni esaminatrici, il prestigio stesso della magistratura, non soltanto la qualità media dei suoi componenti, diminuisce.

E così come una magistratura che non appare imparziale nei suoi atti non viene rispettata, una magistratura che non appare autorevole nella sua composizione, in quanto 'depotenziata', privata dei suoi migliori talenti da un meccanismo concorsuale perverso nei suoi effetti, sembra più facilmente manipolabile agli occhi di quei poteri (apparentemente legali e ostentatamente illegali) che intendono sottrarsi all'imperio della legge.

Una magistratura del genere non è nell'interesse di nessuno, se non di chi profitta del basso livello di legalità del paese.

VIII. Rimedi suggeriti

Si obietterà che talune storture dell'attuale concorso sono indotte da un elevato numero di partecipanti. Ciò è poco plausibile e non rappresenta comunque una spiegazione esaustiva, se solo si considera che (come è possibile accertare attraverso le due opere citate in precedenza) anche allorquando, svariati decenni or sono, il concorso vedeva la partecipazione di un numero di concorrenti dieci e più volte inferiore all'attuale, i tempi di svolgimento erano ugualmente intollerabilmente lunghi e assai vicini agli attuali.

Se si intende ridurre il numero dei partecipanti al concorso senza conservare gli incongrui requisiti di partecipazione oggi vigenti, si limiti l'accesso (come già accade per altre selezioni) a chi si è laureato con il massimo dei voti: in questo modo si riserverebbe il concorso a soggetti che in ogni caso sarebbero rientrati tra i quasi sicuri vincitori (e le statistiche, pur datate, fornite da Di Federico, cit., lo confermano).

Inoltre, il concorso deve essere assolutamente portato a lunghezze di meno di un anno (a partire dal bando e fino all'assunzione dei vincitori), deve essere bandito ogni anno nello stesso periodo, in modo tale che chi ha talento e opzioni di carriera alternative possa programmare i propri sforzi e valutare con cognizione di causa le proprie convenienze, e deve essere organizzato dal CSM in modo da apparire, oltre che essere, efficace ed efficiente, modificando radicalmente la percezione che il pubblico, specialmente quello potenzialmente attirato dalle selezioni, si forma della macchina concorsuale.

Salvare il concorso in magistratura, considerato il profondo discredito che circonda molte altre selezioni pubbliche, deve costituire il primo atto di una riconquista di efficienza e trasparenza dall'alto valore simbolico, che segni un'inversione di tendenza nello smottamento dell'amministrazione pubblica verso livelli di pericolosa impopolarità. Se si intende essere e rimanere europei è vano pensare di farlo senza un'amministrazione e senza dei corpi pubblici all'altezza delle migliori burocrazie straniere, selezionati attraverso moderni criteri meritocratici, valorizzati nella loro professionalità, riconosciuti per il loro

prestigio dalle comunità da essi servite e parti integranti della competitività (per tacere della serietà e dignità) dei rispettivi paesi.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali