

Accesso alla magistratura: abolita la preselezione ma la riforma non convince

di **VINCENZO MARICONDA**

Professore a contratto di istituzioni di diritto privato nell'Università Cattolica di Milano

1. - Sulla Gazzetta Ufficiale del 12 marzo 2001, n. 59 è stata pubblicata la legge 13 febbraio 2001, n. 48 recante norme nell'«Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura».

È così diventata legge l'iniziativa del Ministro della Giustizia tradottasi nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 marzo 2000, in relazione al cui contenuto, per la parte relativa al concorso, e al decreto dello stesso Ministro in data 4 agosto 2000 n. 261, contenente modifica della prova preliminare informatica, ho dedicato un recente editoriale (1).

La nuova legge verrà pubblicata e commentata nel prossimo numero della Rivista: ricollegandomi a quanto scrivevo in relazione al disegno di legge, mi pare utile formulare alcune valutazioni "a caldo", volte a delineare i tratti del sistema di accesso alla magistratura quale esce dalla serie di interventi che si sono succeduti a far tempo da quando la Bassanini *bis* (legge 15 maggio 1997, n. 127) (2) ha contemplato, all'art. 17, comma 113, la delega al governo per emanare uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria, sulla base di due principi e criteri direttivi. Da un lato, la semplificazione delle modalità di svolgimento del concorso e, dall'altro, la introduzione graduale «come condizione per l'ammissione al concorso, dell'obbligo di conseguire un diploma biennale esclusivamente presso scuole di specializzazione istituite nelle università, sedi delle facoltà di giurisprudenza».

Com'è noto, in attuazione della suddetta delega veniva emanato il decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398 (3) incentrato essenzialmente sulla disciplina della prova preliminare che veniva introdotta quale condizione per l'ammissione alla prova scritta: prova preliminare da attuarsi con il sistema informatico mediante la formulazione di una serie di domande predisposte con esclusivo riguardo ai testi normativi.

Detta prova preliminare, che, nelle finalità enunciate dalla legge delega doveva realizzare «la semplificazione delle modalità di svolgimento del concorso» è fallita miseramente, così come ho cercato di chiarire sulla scorta dei dati temporali e numerici: dal 1997 ad oggi si è concluso un solo concorso (che, probabilmente, è uno dei

più lunghi tra quelli svoltisi per il reclutamento di uditori giudiziari e che si lascia dietro un incredibile numero di impugnazioni avanti al giudice amministrativo); e, per indirne un secondo (quello in relazione al quale è attualmente in corso la preselezione) è stato necessario emanare il regolamento modificativo della preselezione. Malgrado abbia consultato i lavori parlamentari che hanno preceduto il varo della legge n. 48/2001 non ho rintracciato il nominativo di chi ha avuto il merito di proporre l'emendamento che ha portato alla abolizione della prova preliminare: dal testo del disegno di legge licenziato dal Senato nella seduta del 18 ottobre 2000 emerge esclusivamente il ripristino della regola tradizionale per cui il concorso per uditore giudiziario consta essenzialmente di una prova scritta, articolata sulle tre materie del diritto civile, del diritto penale e del diritto amministrativo, e della successiva prova orale, per coloro che abbiano riportato una valutazione positiva negli scritti.

Non vi è dubbio che l'eliminazione della prova preliminare introdotta dal decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398 rappresenta un punto di merito della nuova legge, dovuto a una sia pur tardiva illuminazione: un *atto dovuto* se si considera l'enorme pasticcio conseguente ad una non meditata riforma che aveva sacrificato l'obiettivo di un razionale sistema di reclutamento dei magistrati riuscendo ad ottenere al contempo un risultato esattamente contrario all'obiettivo di accelerazione dei tempi del concorso che intendeva realizzare.

2. - Un punto di merito, la abolizione della prova preliminare, che non può però da solo bilanciare le critiche che, a mio avviso, devono essere mosse alle altre innovazioni che, nell'ambito della nuova legge, hanno riguardato il sistema di accesso alla magistratura.

Desti anzitutto molte perplessità l'introduzione dei "correttori esterni" che dovrebbe portare, nell'intenzione

Note:

(1) In questa *Rivista*, 2000, 11, 1405. Il testo del decreto ministeriale è pubblicato nello stesso numero a p. 1416.

(2) In questa *Rivista*, 1997, 7, 752.

(3) In questa *Rivista*, 1998, 1, 9.

della legge, alla forte accelerazione dei tempi del concorso e, quindi, bilanciare l'avvenuta eliminazione della prova preliminare. Tra le due riforme esiste un indubbio collegamento quale emerge, in particolare, dalla disciplina transitoria che prevede, nella impossibilità di «completare tempestivamente l'organizzazione necessaria per la correzione degli elaborati scritti secondo la (nuova) disciplina», che il Ministro della Giustizia possa rinviare «l'applicazione della disciplina medesima ai concorsi successivi a quelli previsti dal comma 1 dell'art. 18» (di cui dirò in seguito), ma «in tal caso i concorsi di cui al medesimo comma 1 dell'art. 18 sono preceduti dalla prova preliminare ...».

C'è da sperare, allora, che l'apparato ministeriale riesca ad organizzare velocemente quanto necessario per il nuovo sistema di correzione posto che, in caso contrario, i candidati al concorso per uditore giudiziario si dovranno rassegnare a continuare la incredibile e inconcludente fatica necessaria per la memorizzazione degli oltre quindicimila quiz sui quali si stanno attualmente sprestando le energie intellettuali dei laureati in giurisprudenza che intendono partecipare al concorso a 360 posti indetto con decreto ministeriale in data 17 ottobre 2000, la cui prova preliminare è stata disciplinata dal decreto del Ministro della Giustizia in data 14 febbraio 2001, con calendario di svolgimento dal 20 marzo al 13 aprile e con dislocazione territoriale in Roma, Bari, Catania, Funo di Argelato (BO): incidentalmente, vien da chiedersi come mai non è stata scelta alcuna sede per tutte le regioni dell'Italia settentrionale e, in particolare, non si è pensato a Milano.

Noto inoltre che il menzionato decreto 14 febbraio 2001 non ha fissato il calendario delle prove scritte motivando il rinvio con la considerazione «che è opportuno conoscere l'esito della prova preliminare per poter provvedere in merito alla organizzazione complessiva delle prove scritte»; e che dalla pubblicazione del bando (17 ottobre 2000) alla fine della prova preliminare (metà aprile 2001) sono passati ben sette mesi, quanti, probabilmente, sarebbero stati sufficienti, se gli scritti si fossero svolti, ad esempio, a fine novembre 2000, per portare la correzione degli elaborati se non a completo compimento, quanto meno, ad uno stato di avanzamento capace di assicurare l'ultimazione della correzione stessa entro la data in cui, presumibilmente, verranno effettivamente svolte le prove scritte.

L'umore comune, nei candidati impegnati alla preparazione dei quiz, è testimoniato dalle frequenti lettere agli organi di informazione che esprimono forte disappunto per uno sforzo assolutamente privo di senso e ragione: «sono un giovane laureato in giurisprudenza - scrive Vincenzo Padovano al *Corriere della Sera* - che si appresta a sostenere il concorso per uditore giudiziario e mi domando perché per selezionare (preselezionare) i futuri giudici in Italia ci si affida a ben sedicimila quiz da imparare acriticamente a memoria e che a detta di tutti i commentatori del D.M. 228/1998 modificato dal D.M.

261/2000 non servono a individuare i migliori e i più idonei, proprio dove sarebbero necessari?».

Ripeto, allora, che tra i due mali, costituiti, il primo, dal mantenimento della preselezione sia pure in via transitoria, il secondo, dalla introduzione immediata dei «correttori esterni», la bilancia pende senza ombra di dubbio a favore della seconda alternativa se non altro perché essa, che è comunque destinata a concretizzarsi nell'immediato futuro, evita che i giovani laureati, bisognosi e desiderosi di affinare la loro capacità di ragionamento giuridico, sprechino le migliori energie per trasformarsi in «macchine mnemoniche» capaci di immagazzinare i quindicimila e più quiz inseriti nell'archivio del Ministero.

Vengano, allora, sollecitamente questi «correttori esterni» indicati dai vari Consigli giudiziari tra magistrati, avvocati e professori di materie giuridiche e previsti, per ciascun concorso, «in misura comunque non superiore alle trecento unità» e «ripartiti fra i distretti ... facendo in modo che le materie oggetto della prova scritta abbiano possibilmente un ugual numero di correttori, e che le tre componenti siano rappresentate nel rapporto di un avvocato e un professore ogni tre magistrati».

E vengano, pur di evitare la preselezione, malgrado che la «platea dei correttori esterni» (così ampollosamente chiamata nei lavori parlamentari) è cosa ben diversa da una commissione giudicatrice, effettivamente capace di svolgere il proprio compito con la prudenza e la ponderazione che solo la valutazione collegiale è capace di esprimere. Crescerà, conseguentemente, l'alea che già caratterizza i risultati concorsuali e crescerà, tanto più, se si considera che gli elaborati saranno corretti singolarmente e non, come per il passato, contestualmente, in modo da poter esprimere un giudizio consapevole del livello degli altri due elaborati. Né il contrappeso costituito dall'invio di ciascun elaborato a due diversi correttori, in modo da poter confrontare due differenti giudizi, appare, di per sé, capace di equilibrare l'alea rispetto alla correzione collegiale: si prevede, in effetti, che «la commissione esaminatrice convalida il giudizio dei correttori esterni se identico nel punteggio; attribuisce all'elaborato un punteggio facente media delle due valutazioni, anche se costituente frazione di punto, qualora le stesse siano entrambe positive e non divergano per più di tre ventesimi, ovvero qualora siano entrambe negative; effettua direttamente la valutazione nei restanti casi». Anche se i correttori saranno in possesso «della risoluzione con la quale la commissione esaminatrice ha definito i criteri per la valutazione degli elaborati scritti», il risultato finale non potrà non subire le conseguenze della fortissima frantumazione di filtri selettivi. Frantumazione cui corrisponde, inevitabilmente, l'ulteriore calo di credibilità e di fiducia nella effettiva capacità di selezionare gli elaborati migliori: con conseguente disaffezione al concorso dei candidati più meritevoli.

È ovvio che la presenza della «platea di correttori esterni» dovrebbe abbreviare moltissimo i tempi del concor-

so: ciascuno di detti correttori dovrebbe ricevere un numero di elaborati "tendenzialmente" non superiori a cinquanta. Con la conseguenza che se i correttori saranno trecento, essi, nello spazio di trenta giorni che avranno a disposizione, dovrebbero correggere quindicimila elaborati complessivi e cioè i temi consegnati da cinquemila candidati (un numero sicuramente superiore, addirittura quasi doppio, rispetto al numero di coloro che negli ultimi concorsi ha completato le prove scritte). Viene allora da chiedersi che funzione avrà, se si prescinde dai compiti di coordinamento, supervisione, rilettura degli elaborati nel caso di giudizi dissonanti dei due correttori, la commissione di concorso alla quale è dedicata ampia parte della nuova normativa. In particolare si prevede che la commissione, o ciascuna delle sottocommissioni che dovrà essere formata nel caso (che sarà poi la regola) in cui i candidati che portano a termine la prova scritta siano più di trecento, dovrà correggere ogni mese gli elaborati di almeno trecentoventi tra i presentatori dei tre scritti, non potendosi computare in essi quelli soggetti a rilettura per mancato accordo tra i due correttori esterni. Ipotizzando che lavorino due sottocommissioni e che ciascuna proceda alla correzione mensile degli elaborati nel numero ora indicato, nello spazio di cinque mesi le due sottocommissioni sarebbero in grado di correggere gli elaborati di tremiladuecento candidati: sicché, vien da chiedersi se non sarebbe stato meglio prevedere un ulteriore incremento del numero dei commissari (che la legge ha elevato di sette unità, tutte appartenenti alla magistratura) evitando l'introduzione della discutibile figura dei "correttori esterni".

3. - La legge ha inoltre previsto l'altro concorso destinato ai soli avvocati «che abbiano cinque anni di effettivo esercizio della professione o che abbiano esercitato funzioni giudiziarie onorarie per almeno un quinquennio», concorso al quale sarà destinato «un numero di posti non superiore a un decimo di quelli messi a concorso per gli uditori giudiziari» che farà conseguire ai vincitori direttamente la qualifica di magistrato di tribunale.

Detto concorso non verrà bandito nell'immediato futuro: la disciplina transitoria prevede infatti che «le disposizioni di cui al capo IV (riguardanti, appunto, "l'ammissione di avvocati all'ufficio di magistrato di tribunale") diventano efficaci in seguito all'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997 n. 398, come modificato dalla presente legge, in materia di scuole di specializzazione per le professioni legali».

V'è peraltro da chiedersi quando e come saranno attuate le richiamate disposizioni.

È passato, sino ad ora, pressoché inosservato il decreto ministeriale 21 dicembre 1999, n. 537 con cui è stato varato il regolamento «per l'istituzione e l'organizzazione delle scuole di specializzazione per le professioni legali». Un regolamento che lascia profondamente insoddisfatti sia per quanto attiene al modo in cui è disciplinata la "ammissione alla scuola" sia per quanto riguarda il com-

plesso delle disposizioni in materia di ordinamento didattico. Sotto il primo profilo, purtroppo ritornano i quiz dal momento che l'art. 4, comma 2, prevede che «la prova di esame consiste nella soluzione a cinquanta quesiti a risposta multipla di contenuto identico sul territorio nazionale, su argomenti di diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo, diritto processuale e civile e procedura penale»; quesiti da scegliersi da «un archivio con almeno cinquemila quesiti» aggiornati annualmente.

Pare davvero criticabile che la legge, nel prendere atto del fallimento del sistema per quiz relativamente alla prova preselettiva, abbia ignorato il problema nelle modalità di svolgimento del concorso per l'ammissione alla scuola, che, nella logica del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, è strettamente connesso con il concorso per uditore giudiziario. E ciò perché ai fini della ammissione al concorso «per gli immatricolati al primo anno del corso di laurea e a decorrere dall'anno accademico 1998/1999 è richiesto il conseguimento del diploma di specializzazione per le professioni legali».

Una volta venuta meno la prova preselettiva, quale requisito alternativo rispetto al conseguimento del diploma presso le instaurande scuole, si creerà una disciplina transitoria in virtù della quale gli iscritti alle facoltà di giurisprudenza negli anni fino al 1997/1998 (laureandi a far tempo dal 2001) potranno accedere al concorso senza alcuna limitazione; mentre gli iscritti a far tempo dall'anno accademico 1998/1999 (laureandi a far tempo dal 2002) dovranno, prima, accedere alla scuola e, poi, frequentarla per un biennio nel caso di laurea tradizionale (con corso quadriennale); o per un anno nel caso di laurea specialistica quinquennale (sulla base dei nuovi ordinamenti didattici).

Un forte allungamento dei tempi per la partecipazione al concorso che andrebbe salutato positivamente se ad esso fosse connessa la prognosi di un effettivo incremento, nei candidati, delle doti che occorrono per l'esercizio delle funzioni giudiziarie. Mentre, anche a questo proposito, il disegno organizzativo delle scuole quale contenuto nel citato regolamento ministeriale non consente di fare previsioni molto ottimistiche.

Non si comprende, peraltro, il senso del rinvio dell'efficacia delle norme relative al nuovo concorso riservato agli avvocati all'epoca in cui sarà concretamente vigente il requisito della frequenza della scuola ai fini della partecipazione al concorso. Ben diversa sarebbe stata la mia valutazione qualora si fosse delineato il concorso per uditore giudiziario, così come era auspicabile, quale concorso "di secondo grado", al quale poter accedere o a seguito della frequenza positiva delle scuole ovvero a seguito del superamento dell'esame di avvocato o, ancora, del superamento di altri concorsi qualificati presso pubbliche amministrazioni (così come ho ipotizzato nel precedente editoriale sull'argomento).

Si è persa, cioè, l'occasione per delineare un sistema omogeneo di ingresso e si è privilegiato, per contro, un sistema di "doppio ingresso" che non incentiverà certo

la partecipazione al concorso da parte dei migliori tra le nuove generazioni di avvocati posto che, in cinque anni, chi avrà iniziato con successo la professione ben difficilmente parteciperà al concorso.

4. - Un'ultima osservazione riguarda l'aspetto più rilevante, nell'immediato futuro, della riforma del concorso per uditore giudiziario che è stata varata contestualmente all'aumento dell'organico della magistratura di ben mille unità.

È previsto che «il reclutamento di uditori giudiziari per la copertura di tutti i posti vacanti nell'organico della magistratura alla data di entrata in vigore della presente legge, compresi quelli derivanti dall'aumento di cui all'articolo 1, avviene mediante tre concorsi, banditi con unico decreto»; e che per detti concorsi «la prova scritta verte su due delle materie indicate dal comma 1 dell'articolo 123 - *ter* del regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, come modificato dalla presente legge, individuate mediante sorteggio effettuato nell'imminenza della prova». Non sussiste, inoltre, il limite originariamente contemplato per la partecipazione a detti concorsi (uno dei quali, nel disegno originario, doveva essere riservato agli avvocati). Ne deriva che tutti i candidati potranno partecipare a tutti e tre i concorsi: il che è davvero incredibile, e ciò per più ragioni.

Anzitutto sarà possibile che il singolo candidato, già bocciato a due prove concorsuali, di fatto abbia la possibilità di sostenere cinque prove: infatti, per una discutibile interpretazione della norma che preclude la possibi-

lità di accedere al concorso per chi ha avuto tre bocciature, si è ritenuto che la condizione ostativa debba sussistere al momento della presentazione delle domande. Per cui esistono nell'organico della magistratura giudici che sono diventati tali dopo tre (o, talvolta, quattro) bocciature.

La contemporanea indizione di tre concorsi comporterà, in secondo luogo, un evidente disservizio nel lavoro delle commissioni: le quali finiranno per valutare in larga misura gli stessi candidati e, sia in caso di valutazione positiva sia nel caso contrario, faranno una fatica inutile. Con l'aggravante, nel secondo caso, di minare la credibilità delle valutazioni positive effettuate dall'altra commissione, di guisa che lo stesso aspirante magistrato potrà vedersi ammesso agli orali in uno ma non nell'altro o, meglio, negli altri concorsi. E, poi, la riduzione a due soli elaborati scritti sacrificherà ulteriormente la verifica delle effettive capacità di elaborazione di ragionamenti giuridici da parte dei candidati.

Non si riesce, per concludere, a scorgere nella riforma né una prospettiva di effettivo miglioramento dei criteri selettivi del concorso e neppure un programma volto quanto meno a rendere più semplice, rapido e razionale lo svolgimento del concorso. C'è solo da auspicare che il Ministro della giustizia, resosi finalmente conto delle dimensioni del fallimento della prova preliminare, faccia di tutto per evitare l'applicazione della norma transitoria, destinata a reiterare e, forse, a incrementare quel fallimento.