

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CARTA, AZZARÀ, SALERNO, COVELLO,
MONTRESORI, FONTANA Elio, BEORCHIA, PERUGINI, SARTORI
e PINTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 1987

Nomina per meriti insigni a consigliere della Corte di cassazione
e concorsi straordinari per la nomina ad uditore giudiziario

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge trae ispirazione da una duplice esigenza: dare finalmente attuazione al dettato costituzionale (articolo 106, terzo comma) che prevede la nomina a consiglieri di Cassazione, per meriti insigni, di professori universitari ordinari e di avvocati iscritti agli albi per le giurisdizioni superiori; realizzare, mediante concorsi straordinari riservati a determinate categorie, la copertura di quelle sedi giudiziarie - preture e tribunali - cui la cronica carenza di organico da anni non consente di destinare giudici di carriera.

Circa il primo obiettivo, va ricordato che la possibilità di chiamare a far parte della Corte suprema membri estranei alla magistratura fu ammessa a larghissima maggioranza dall'As-

semblea costituente dinanzi alla quale l'onorevole Leone osservò: «La norma esiste da vecchia data ed è stata applicata sempre con il massimo rigore... Uno dei casi più degni di ricordo è quello di Ludovico Mortara, che portò alla Magistratura italiana il contributo della sua altezza giuridica, talchè la Cassazione anche oggi si onora di averlo avuto suo primo presidente... Non bisogna dunque impedire ... l'immissione nel corpo della Magistratura di quelle personalità altissime nel campo scientifico e in quello professionale - il quale non è inferiore al campo scientifico - che possano dare il loro contributo di esperienza, e soprattutto di dottrina, nelle più alte funzioni giurisdizionali della Repubblica».

Sinora la disposizione non ha avuto seguito,

sia per una sorta di vischiosità riscontrabile nell'atteggiamento del Consiglio superiore della magistratura, al quale spetterebbe di provvedere ma che non si è mai posto il problema, e sia perchè neppure al di fuori del mondo della giustizia è stata adeguatamente considerata l'opportunità di rinvigorire la linfa del giudice di legittimità con l'apporto di elevate esperienze professionali e dottrinarie.

Noi riteniamo che sia giunto il momento di sviluppare tutte le potenzialità offerte dal principio costituzionale che, del resto, è in linea con la normativa di molti Paesi: basti pensare alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti dove il reclutamento dei giudici delle Corti superiori avviene quasi esclusivamente tra avvocati e giuristi di fama, alla Spagna, dove un terzo dei giudici del Tribunale supremo è scelto fra dette categorie, alla Francia e alla Germania federale dove il superamento dell'esame di Stato legittima non solo alla carriera giudiziaria ma a qualsiasi altra professione nel campo giuridico, all'Olanda dove il 50 per cento dei giudici di carriera è scelto fra gli avvocati, e infine alla Norvegia dove tutti i giudici sono reclutati fra avvocati e giuristi delle varie categorie professionali.

Peraltro in tale direzione spinge la crisi della giustizia, che non ha risparmiato neppure la Corte di cassazione, come ha recentemente riconosciuto il neo primo presidente Brancaccio all'atto del suo insediamento, una crisi che richiede iniziative straordinarie le quali, senza intaccare minimamente il ruolo istituzionale e le prerogative di indipendenza e di autonomia del supremo Collegio, contribuiscano ad esaltarne la capacità ed il prestigio con l'immissione di elementi estranei particolarmente qualificati.

A ciò provvede l'articolo 1 (il quale rappresenta la necessaria proiezione normativa del principio costituzionale), secondo cui il Consiglio superiore della magistratura ogni anno nomina non più di dieci consiglieri della Cassazione per meriti insigni, tenendo conto dei pareri non vincolanti provenienti dal Consiglio nazionale forense (per gli avvocati) e dai senati accademici delle università (per i professori ordinari). La stessa norma dispone che i magistrati così nominati sono destinati anche in soprannumero alle funzioni giudican-

ti presso la Corte di cassazione, ufficio cui saranno definitivamente assegnati (salvo la promozione a cariche direttive nell'ambito della stessa Corte), senza la possibilità di trasferimento a posti equiparati presso gli uffici di merito, essendo evidente che la Costituzione intende vincolare le nomine dei consiglieri di Cassazione per meriti insigni alle sole funzioni di legittimità.

È parso inoltre opportuno evitare che i consiglieri per meriti insigni, appena nominati, possano essere candidati alle elezioni dei membri togati del Consiglio superiore della magistratura: si è pertanto previsto che essi non siano eleggibili se non dopo un quadriennio di effettivo esercizio delle funzioni (che è poi compito al quale la Costituzione intende destinarli).

Quanto alla seconda finalità perseguita dal presente disegno di legge, va osservato che da molto tempo, sia per le difficoltà oggettive che si oppongono ad un celere espletamento dei concorsi, e soprattutto perchè il «gettito» di laureati in giurisprudenza forniti di adeguata preparazione non può superare determinati limiti numerici, il reclutamento di nuovi magistrati non riesce a far fronte alle vacanze che si determinano negli organici e che si aggirano mediamente entro il 10 per cento (nel momento attuale i magistrati in servizio dovrebbero essere 7.352, ma mancano 617 unità: come ha rilevato il Ministro guardasigilli dinanzi alla Commissione giustizia della Camera il 19 novembre 1986, nell'ultimo concorso per 200 posti di uditore giudiziario gli ammessi agli orali sono stati solo 118). In realtà, essendo l'attuale sistema di selezione del tutto inadeguato, si imporrebbe, al pari di quanto avviene in altri Paesi, la creazione di una scuola postuniversitaria di formazione professionale e di preparazione specifica al concorso in magistratura e all'accesso all'avvocatura, ferma stando l'esigenza di elevare il livello degli studi universitari, quanto meno nelle materie fondamentali. Tali obiettivi, peraltro, non potranno essere raggiunti se non fra alcuni anni: nell'immediato si pone con drammatica evidenza la necessità di coprire tutte quelle sedi «cronicamente» vacanti, ovvero «congelate» dal Consiglio superiore della magistratura per i bassi indici di lavoro (parame-

tro che peraltro non sempre rispecchia la realtà socio-economica locale, in quanto non tiene conto che la domanda di giustizia si attenua laddove mancano i giudici proprio perchè, mancando i giudici, i cittadini si astengono dal far valere i loro diritti in via giurisdizionale).

Circa tali sedi, occorre poi sottolineare che, allorché il Consiglio superiore della magistratura riesce a realizzarne la copertura con gli uditori giudiziari di nuova nomina, si tratta pur sempre di soluzioni transitorie in quanto, trascorso un biennio, questi giovani magistrati chiedono di essere trasferiti altrove, sicchè periodicamente il problema delle vacanze si ripropone, con gravissimi danni per gli utenti della giustizia specie in zone come la Sardegna, il Piemonte e la Lombardia.

Si tratta, allora, di pensare ad una forma diversa di reclutamento - sia pure in via straordinaria e nella prospettiva delle riforme sopra richiamate - che si rivolga verso categorie particolari, le quali abbiano, da un lato, maturato esperienze professionali e capacità tecnico-scientifiche di un certo rilievo e, dall'altro, siano disponibili per una eventuale assunzione nell'ordine giudiziario in posti di uditore giudiziario da ricoprirsene stabilmente (per almeno cinque anni) in una delle sedi per le quali la selezione viene effettuata.

La normativa che qui si propone (articoli 2 e 3) mira appunto a rendere possibile tale reclutamento straordinario che dovrebbe consentire la totale copertura delle sedi di tribunale e di pretura, per le quali da almeno tre anni non sono state presentate domande di trasferimento da parte di magistrati in servizio: ciò in tempi ragionevolmente brevi e comunque assai inferiori a quelli occorrenti per le

assunzioni effettuate mediante gli ordinari concorsi, i quali, compreso il tirocinio, durano dai tre ai quattro anni.

Le categorie di legittimati alla partecipazione ai concorsi sono quelle degli avvocati e procuratori con almeno dieci anni complessivi di iscrizione all'albo; i vice pretori onorari nominati per almeno due trienni o che abbiano retto la pretura per almeno tre anni; i professori universitari associati o stabilizzati e i ricercatori delle materie fondamentali di formazione culturale in campo giuridico.

I concorsi si svolgono sulla base di titoli professionali e di prove di esame, rappresentate da colloqui su casi pratici in materia costituzionale, penale, civile e amministrativa: è sembrato al riguardo che, ad una attenta ed obiettiva valutazione da parte degli esaminatori, tali elementi siano sufficienti a rilevare nei candidati il possesso di quelle doti di cultura, di esperienza e di equilibrio necessarie per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali.

Ai concorsi straordinari in discorso si applicheranno, in quanto compatibili, le norme stabilite per i concorsi ordinari, ma la regolamentazione delle prove di esame viene affidata al Consiglio superiore della magistratura il quale, nel nominare le commissioni esaminatrici, deve comprendervi due membri designati dal Consiglio nazionale forense.

I vincitori saranno immediatamente destinati dal Consiglio superiore della magistratura alle sedi vacanti con la qualifica di uditore giudiziario con funzioni: da quel momento (salva la limitazione della permanenza obbligatoria per almeno cinque anni nella sede di prima destinazione) si applicherà ad essi lo *status* giuridico ed economico previsto per i magistrati ordinari aventi tale qualifica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Nomina per meriti insigni
a consigliere della Corte di cassazione)*

1. In attuazione dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione e dell'articolo 10, primo comma, numero 4, della legge 24 marzo 1958, n. 195, il Consiglio superiore della magistratura procede ogni anno alla nomina, per meriti insigni, di non più di dieci consiglieri di cassazione tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

2. Per la nomina, il Consiglio superiore della magistratura tiene conto delle segnalazioni provenienti dal Consiglio nazionale forense e dai senati accademici delle università.

3. I magistrati nominati a norma del comma 1 sono assegnati, anche in soprannumero, alla Corte di cassazione e prendono posto nel ruolo di anzianità dei magistrati di cassazione ed equiparati subito dopo l'ultimo di quelli nominati secondo le norme ordinarie. Essi non possono essere destinati a posti equiparati di magistrato di cassazione presso i tribunali o le corti di appello; gli stessi non sono eleggibili a componenti del Consiglio superiore della magistratura se non dopo un quadriennio dalla nomina.

Art. 2.

*(Concorsi straordinari
per la nomina a uditore giudiziario)*

1. Allo scopo di coprire i posti di organico nei tribunali e nelle preture per i quali, da oltre tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, non sono state presentate domande di trasferimento, sono indetti uno o più concorsi straordinari ad uditore giudiziario per titoli e per esami ai quali possono partecipare:

a) avvocati e procuratori con almeno dieci anni complessivi di iscrizione all'albo;

b) vice pretori onorari che siano stati nominati per almeno due trienni, o che abbiano esercitato le funzioni di reggenza di una pretura per almeno tre anni;

c) professori universitari associati, professori universitari stabilizzati e ricercatori in una delle seguenti materie: diritto pubblico o costituzionale o amministrativo, diritto penale, diritto processuale penale, diritto civile o privato, diritto processuale civile.

2. I titoli del concorso sono rappresentati da atti defensionali, sentenze dibattimentali penali e sentenze civili, pubblicazioni a stampa, anzianità di servizio nelle attività professionali, giurisdizionali e di insegnamento previste per la partecipazione al concorso; le prove di esame sono rappresentate da colloqui su casi pratici in materia costituzionale, penale, civile ed amministrativa.

3. I criteri di valutazione dei titoli, le modalità di svolgimento del colloquio ed i punteggi da attribuire sono stabiliti con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura.

Art. 3.

(Norme sui concorsi ed assegnazione dei vincitori)

1. Ai concorsi previsti dalla presente legge si estendono, in quanto applicabili, le norme stabilite per gli ordinari concorsi per la nomina ad uditore giudiziario. Della commissione esaminatrice fanno parte, oltre ai membri indicati dall'articolo 125 dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, due membri designati dal Consiglio nazionale forense.

2. I candidati dichiarati vincitori sono assegnati con la qualifica di uditore giudiziario alle sedi di cui al comma 1 dell'articolo 2 e ad altre sedi rimaste vacanti per oltre un anno. Essi non possono essere trasferiti ad altre sedi prima che siano trascorsi cinque anni dalla presa di possesso dell'ufficio.