

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di grazia e giustizia

(FLICK)

**di concerto col Ministro della pubblica istruzione e dell'università
e della ricerca scientifica e tecnologica**

(BERLINGUER)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 SETTEMBRE 1996

Nomina di professori universitari e di avvocati all'ufficio di
consigliere di Cassazione, in attuazione dell'articolo 106,
terzo comma, della Costituzione

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - 1. Con il presente provvedimento si vuole finalmente dare attuazione alla norma contenuta nell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione, la quale prevede - come è noto - la possibilità di chiamare all'ufficio di consigliere della Corte di cassazione docenti universitari nelle materie giuridiche ed avvocati abilitati all'esercizio professionale innanzi alle giurisdizioni superiori, di altissima qualificazione professionale.

Si tratta di norma che la nostra Carta costituzionale ha recuperato dal preesistente sistema ordinamentale, ma che già in passato aveva avuto limitatissima applicazione e che è rimasta del tutto disapplicata nel vigente regime repubblicano.

Le finalità della norma appaiono evidenti, nel senso che il Legislatore costituente ha inteso da un canto rendere operante la possibilità che alla magistratura, nell'esercizio della funzione giurisdizionale di legittimità, giungesse il più qualificato contributo, sul piano tecnico e scientifico, da parte di insigni personalità del mondo universitario e di quello forense ed al contempo realizzare, per altro verso, una ulteriore forma di partecipazione «organica» dei cittadini non magistrati all'amministrazione della giustizia, accanto a quelle già previste per gli uffici di merito.

Al riguardo la dottrina ha sostenuto che la esplicita previsione, nella norma costituzionale, della partecipazione popolare alla Corte di cassazione è il segno del particolare ruolo che il costituente ha riconosciuto, nel sistema dell'ordinamento giudiziario, al supremo organo, in considerazione dell'autonoma qualificazione della funzione di legittimità ai fini della garanzia dell'esatta osservanza della legge nelle fattispecie processuali.

Da una siffatta specificità di funzione scaturiscono precise conseguenze in ordine

alla destinazione dei magistrati nominati ai sensi della norma costituzionale, ma ciò che preme chiarire subito è che, nella norma contenuta nell'articolo 106, non vi è il riferimento ad una ulteriore ed autonoma categoria di magistrati onorari, bensì va ravvisata la sola indicazione di una diversa e specifica modalità di assunzione in magistratura, limitata all'inserimento nell'organo di vertice del sistema giudiziario.

In sostanza, i docenti universitari e gli avvocati chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione entrano a far parte dell'ordine giudiziario acquisendo lo *status* pieno del magistrato ordinario, con le sole limitazioni connaturate alla particolarità delle funzioni cui possono essere adibiti.

2. Il presente disegno di legge ha lo scopo di rendere operante la disposizione costituzionale, della quale non si disconosce la natura precettiva, ma che certamente richiede, od almeno evidenza come sommamente opportuno, un intervento legislativo che risolva i vari aspetti problematici connessi alla sua applicazione.

Gli aspetti che richiedono una precisa definizione normativa attengono non tanto alle modalità della nomina - pure meritevoli di una precisa individuazione - quanto alla determinazione del rapporto o proporzione che è indispensabile stabilire tra il contingente dei posti copribili con le nomine in questione e l'organico complessivo della Corte; alla definizione dello *status* giuridico dei nominati, sia in riferimento alla individuazione delle funzioni cui gli stessi possono essere adibiti, sia agli sviluppi di carriera e alla previsione del trattamento economico e pensionistico.

Come preliminare chiarimento può dirsi, comunque, che i vari problemi che l'attuazione del dettato costituzionale porrà dovranno essere affrontati e risolti nella considerazione che i chiamati a svolgere l'ufficio

di consigliere ai sensi dell'articolo 106, saranno magistrati a tutti gli effetti e, come tali, mentre godranno di tutte le prerogative e dei diritti spettanti al magistrato ordinario (ivi compresi quelli di elettorato attivo e passivo per le nomine dei componenti del Consiglio superiore della magistratura), saranno assoggettati a tutte le forme di responsabilità civile e disciplinare inerenti a tale *status*.

3. Scendendo all'esame dell'articolato che si propone, si chiarisce che con la disposizione di cui all'articolo 1 viene previsto un limite numerico alle nomine dei soggetti cui la previsione costituzionale si riferisce, in rapporto all'organico complessivo della Corte; una proporzione che si è reputato opportuno fissare nella misura di un decimo del totale dei posti di consigliere e di presidente di sezione della Corte, ai fini di non pregiudicare, oltre i limiti dell'accettabile e del necessario, le legittime aspettative dei magistrati di ruolo a conseguire le funzioni di legittimità.

Per la necessità di raccordare la normativa che si propone con la disciplina vigente in tema di concorsi per l'accesso in magistratura, è stato indispensabile prevedere una sorta di rigido meccanismo per effetto del quale non si potrà tener conto, ai fini della determinazione dei posti da mettere a concorso, di quelli che potrebbero essere coperti con le nomine dei laici. È evidente che, sul punto, non è possibile operare alcun calcolo anticipato, il tutto essendo condizionato dal numero delle designazioni che, nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, il Consiglio superiore della magistratura annualmente riterrà di formulare; tuttavia è stato indispensabile prevedere una percentuale fissa che si è ritenuto congruo fissare nel limite di un quarto dei posti di consigliere presso la Corte di cassazione, la cui vacanza può essere prevista per il raggiungimento del limite di età, da riservare per la nomina dei laici. La riserva avrà validità annuale; in caso di mancata copertura dei posti riservati, quelli rimasti vacanti potranno essere coperti con magistrati ordinari.

In sostanza, annualmente, un quarto dei posti di consigliere dell'organico della Corte per i quali è possibile prevedere la vacanza - nell'anno successivo - per collocamento a riposo sarà riservato alle nomine dei laici e non potrà essere impegnato per i concorsi di accesso in magistratura.

Nel momento in cui sarà raggiunto il limite massimo (un decimo - come si è detto - del numero complessivo dei posti di organico della Corte) dei magistrati di provenienza laica, sarà invece esclusivamente all'interno di tale contingente che ci si dovrà mantenere per le nuove nomine, nel senso che la nomina di docenti universitari o di avvocati presupporrà vacanze, in atto prevedibili nell'anno successivo per raggiungimento del limite di età, di posti già occupati da soggetti appartenenti a tali categorie, indistintamente tra le stesse.

Il comma 2 dell'articolo 1 recepisce la previsione costituzionale secondo cui alla chiamata dei laici alle funzioni di consigliere di cassazione si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione da parte del Consiglio superiore della magistratura.

Il comma 3 disciplina, nelle modalità e nei tempi, il procedimento di nomina: nei tempi, apparendo utile una scansione di momenti che culminino nel provvedimento presidenziale da emanarsi entro il 31 ottobre di ciascun anno, in maniera da far coincidere la presa di possesso dell'ufficio, e quindi l'inizio dell'attività, con un congruo termine per il nominato, con l'avvio del nuovo anno giudiziario, per evidenti finalità organizzative interne della Corte; nelle modalità, prevedendo che le istanze degli interessati, corredate dalla dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità stabilite dalla legge, siano inviate al Consiglio superiore della magistratura secondo la procedura da quest'ultimo prevista. Il Consiglio superiore della magistratura, determinato il numero dei posti da coprire, acquisiti i documenti comprovanti il possesso dei requisiti necessari per la nomina e dei titoli di preferenza, nonchè il parere del Consiglio

nazionale forense, provvede alla designazione dei nominandi con deliberazione motivata.

4. Le disposizioni contenute nell'articolo 2 attengono ai requisiti per la nomina ed ai titoli di preferenza. Con riguardo al primo aspetto, va subito ricordato come sia dato pacifico che per la chiamata all'ufficio di consigliere di cassazione, ai sensi dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione, non basta la sola appartenenza alle categorie indicate, ma è indispensabile la sussistenza di una particolare qualificazione soggettiva, che la norma costituzionale definisce con la locuzione di «merito insigne» e che certamente è significativa di professionalità elevatissima sotto il profilo scientifico e tecnico, acquisita nell'esercizio dell'attività universitaria o di quella forense.

È opinione incontrovertibile, insomma, che tale requisito è previsto dalla disposizione di cui all'articolo 106 in maniera cumulativa e non alternativa a quello dell'essere professore di università o avvocato con più di quindici anni di esercizio e con l'inserzione all'albo speciale.

Non altrettanto univoca è, invece, l'opinione della dottrina sulla opportunità che il legislatore ordinario precisi i criteri attraverso i quali il concetto di «merito insigne» possa essere definito.

Nella norma che si propone si è preferito non indicare esplicitamente tali criteri, non soltanto per la problematicità di una elencazione di dati significativi che potrebbe non essere esaustiva e come tale illegittimamente limitante il dettato costituzionale, ma per garantire la più ampia esplicazione del potere di discrezionale valutazione che compete, al riguardo, al Consiglio superiore della magistratura. È implicito che, sul punto, il provvedimento di nomina dovrà essere più che adeguatamente motivato. Nel comma 2 dell'articolo in esame si è inserito soltanto il richiamo all'esigenza di particolari meriti scientifici o di esperienza professionale, per la persona da designare, esclusivamente allo scopo di ribadire che tale requisito è da aggiungere a quello di base,

consistente nell'appartenza alle categorie contemplate dalla norma costituzionale.

Tra i requisiti per la nomina, oltre a quelli consueti (cittadinanza italiana, esercizio dei diritti civili e politici, eccetera), è previsto il limite di età dei 65 anni, in quanto, fermo restando il collocamento a riposo al raggiungimento del settantesimo anno (eventualmente prorogato di un biennio, ai sensi della vigente legislazione al riguardo) così come avviene per i magistrati ordinari, è apparso opportuno disporre il cennato sbarramento temporale in modo da far sì che il servizio abbia, di norma, almeno la durata di un quinquennio, tempo minimo perchè possa esplicarsi, nella pienezza delle sue potenzialità, l'auspicato apporto di scienza e di professionalità elevate all'attività della cassazione.

Nel comma 1, lettera e), dello stesso articolo 2 è inserita la disposizione per cui la costituzione del nuovo rapporto di servizio richiede la cessazione di ogni pregressa attività lavorativa, autonoma o dipendente; per gli avvocati dovrà intervenire la cancellazione dall'albo e per i professori universitari la cessazione del rapporto d'impiego con l'amministrazione o ente di appartenenza (ad esempio, università private).

Nel comma 3 sono indicati i titoli di preferenza per la nomina; al riguardo appare evidente l'opportunità di assegnare un particolare riconoscimento di priorità al soggetto che cumuli in sé l'esperienza di docente universitario e quella di avvocato, rispetto a chi eserciti esclusivamente l'una o l'altra attività professionale.

Altrettanto chiara appare l'opportunità di accordare titolo di priorità ai docenti delle materie giuridiche alle quali, con assoluta prevalenza, appartengono le problematiche sostanziali e processuali portate alla decisione della Suprema Corte.

Titolo subordinato di preferenza è logico accordare anche al pregresso esercizio di funzioni giudiziarie.

L'articolo si chiude disciplinando l'ipotesi di parità di possesso dei titoli di preferenza indicati nel comma precedente e la cessazione della pregressa attività.

5. Nelle disposizioni contenute nell'articolo 3 si regola l'inserimento nel ruolo di anzianità della magistratura (ovviamente i nominati non potranno che essere collocati dopo l'ultimo dei magistrati dichiarati idonei ad esser ulteriormente valutati ai fini del conferimento delle funzioni di consigliere di cassazione od equiparate) e si statuisce il conferimento, ai medesimi, dello stato giuridico dei magistrati ordinari, secondo quanto già chiarito in precedenza. La norma, nei commi 2 e 3, prevede che al magistrato nominato ai sensi dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione è riconosciuto l'identico stato giuridico del magistrato ordinario, con la sola deroga concernente l'obbligo della residenza, nonché lo stesso sviluppo di carriera del consigliere di cassazione e cioè la possibilità di accesso alle funzioni direttive superiori nell'ambito della Corte.

L'articolo 4 del disegno di legge reca la disposizione secondo cui i laici chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione possono essere esclusivamente destinati alle funzioni giudicanti nell'ambito della stessa Corte Suprema.

È questo l'unico profilo di diversità che connoterà il complesso quadro delle prerogative, dei diritti e dei doveri costituenti la condizione giuridica dei soggetti inseriti - in applicazione della norma di cui all'articolo 106, terzo comma - nell'organico della magistratura. Si tratta di un aspetto che appare discendere, come implicazione necessitata, dalla particolare considerazione che il legislatore costituente ha avuto - come si diceva all'inizio - del ruolo che la Corte di cassazione riveste nel nostro sistema giuridico; la specificità della funzione di legittimità, alla quale fa esplicito riferimento l'articolo 106, porta ad escludere che ai nominati in applicazione della stessa possano essere conferite funzioni di merito, ancorchè, sul piano ordinamentale, talune di queste siano equiparate alla prima.

Va osservato, comunque, che la norma proposta è in linea con gli orientamenti della dottrina e con le valutazioni già espresse dal Consiglio superiore della magistratura e dal Consiglio nazionale forense.

6. Gli ultimi due articoli riguardano il trattamento economico e previdenziale.

Conseguente al riconoscimento dello *status* pieno di magistrato è la attribuzione del trattamento economico previsto per i magistrati che siano stati dichiarati idonei ad essere ulteriormente valutati ai fini della nomina a magistrato di cassazione ed al contestuale conferimento delle relative funzioni (qualifica conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 20 maggio 1982).

Poichè, secondo quanto normalmente avviene per il conferimento delle funzioni di magistrato di cassazione, i magistrati che giungono a tale funzione hanno in genere una anzianità nella qualifica di almeno quattro o cinque anni superiore a quella minima necessaria per il conferimento dell'ufficio, si è ritenuto di ancorare la retribuzione dei consiglieri di cassazione nominati ai sensi dell'articolo 106 della Costituzione, chiamati a svolgere le identiche funzioni, a quella che spetterebbe ad un magistrato che avesse una anzianità effettiva di quattro anni nella predetta qualifica, secondo il sistema retributivo introdotto con la legge 19 febbraio 1981, n. 27, e successive modificazioni ed integrazioni.

Al fine di evitare abnormi conseguenze sul trattamento economico di altri magistrati, nel comma 2 si prevede che la dichiarazione di idoneità ai fini del conferimento delle funzioni direttive superiori retroagisca al compimento del quarto anno dalla nomina, ai soli fini economici; in tal modo si eviterà l'incongruo effetto di dover sommare i quattro anni di anzianità virtuale concessi con gli otto anni di anzianità effettiva trascorsi nella qualifica inferiore.

Per quanto riguarda il trattamento previdenziale ed assistenziale, va osservato che per i consiglieri di cassazione provenienti dal ruolo dei professori universitari il ri-congiungimento dei servizi in precedenza prestati, ai fini del trattamento di quiescenza e della buonuscita, è automatico, trattandosi di servizi statali, il primo dei quali è, inoltre, presupposto per la instaurazione del successivo; appare, in sostanza,

sufficiente il rinvio alle norme regolanti lo *status* giuridico dei magistrati.

Per quanto concerne, invece, i nominati già esercenti la professione forense, è stata prevista l'applicabilità delle disposizioni di cui alla legge 5 marzo 1990, n. 45, recante norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi, ai fini previdenziali, per liberi professionisti.

Il provvedimento in questione, quindi, non comporta oneri aggiuntivi dal momento che la nomina dei consiglieri di cassazione ai sensi dell'articolo 106 della Costituzione implica l'inserimento degli stessi nell'organico della magistratura, per il quale è già assicurata la integrale copertura finanziaria della spesa per retribuzioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Nomina di avvocati e professori universitari all'ufficio di consigliere di cassazione)

1. I professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori di cui all'articolo 33 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sono chiamati, per meriti insigni, all'ufficio di consigliere della Corte di cassazione in numero non superiore ad un decimo dei posti previsti nell'organico complessivo della Corte. Entro tale limite è annualmente riservato alle nomine di cui al presente comma un quarto dei posti che si rendono vacanti per il collocamento in quiescenza di magistrati in servizio presso la Corte di cassazione con funzioni di consigliere; di tali posti non può tenersi conto ai fini di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 3 febbraio 1989, n. 32.

2. La nomina è conferita con decreto del Presidente della Repubblica, su designazione del Consiglio superiore della magistratura.

3. Ai fini previsti dal comma 1, entro il 31 marzo di ogni anno sono inviate al Consiglio superiore della magistratura, con le modalità da questo stabilite, le istanze degli interessati con la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità previste dalla legge. Il Consiglio superiore della magistratura, acquisiti i documenti comprovanti il possesso dei requisiti necessari per la nomina e dei titoli di preferenza, determinato il numero dei posti da coprire e acquisito il parere del Consiglio nazionale forense, provvede alla designazione dei nominandi con deliberazione motivata. Il Presidente della Repubblica emana i provvedimenti di nomina entro il 31 ottobre, ed en-

tro il 31 dicembre successivo i consiglieri di cassazione nominati assumono possesso dell'ufficio.

4. La riserva di posti ha durata annuale; nel caso di mancata copertura dei posti riservati, il Consiglio superiore della magistratura provvede alla copertura con magistrati ordinari.

Art. 2.

(Requisiti per la nomina e titoli preferenziali)

1. Per la nomina a consigliere di cassazione ai sensi della presente legge, oltre a quelli previsti dal comma 1 dell'articolo 1, sono richiesti i seguenti requisiti:

a) essere cittadino italiano;
b) godere dell'esercizio dei diritti civili e politici;

c) non avere riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva anche per contravvenzione, non essere incorso nella interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici, non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza;

d) non aver superato l'età di sessantacinque anni e avere idoneità fisica e psichica;

e) per gli avvocati avere cessato, o essersi impegnati a cessare, l'esercizio dell'attività forense e di qualsiasi altra attività lavorativa in via continuativa, autonoma o dipendente; per i professori universitari, l'aver ottenuto o richiesto la cessazione del rapporto d'impiego con l'amministrazione o l'ente di appartenenza.

2. Accertati i requisiti di cui al comma 1, la designazione deve cadere su persona che, per particolari meriti scientifici o per la ricchezza dell'esperienza professionale, possa apportare alla giurisdizione di legittimità un contributo di elevata qualificazione professionale.

3. A parità di meriti secondo il comma 2, costituiscono titoli di preferenza per la nomina:

a) l'esercizio dell'attività forense da parte di professore d'università;

b) l'insegnamento universitario in una o più delle seguenti materie: diritto privato, diritto civile, diritto commerciale, diritto amministrativo, diritto penale, diritto processuale civile, diritto processuale penale, diritto del lavoro, diritto internazionale, diritto comunitario;

c) il pregresso esercizio delle funzioni giudiziarie.

4. A parità di possesso dei titoli di preferenza di cui al comma 3, sono prioritariamente nominati coloro che risultano avere maggiore anzianità nel ruolo dei docenti universitari o nell'iscrizione degli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

5. In caso di nomina condizionata alla cessazione dell'attività pregressa, questa deve avvenire, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla nomina.

Art. 3.

(Collocazione nel ruolo e stato giuridico)

1. Il magistrato nominato ai sensi della presente legge prende posto nel ruolo di anzianità della magistratura subito dopo l'ultimo dei magistrati dichiarati idonei ad essere ulteriormente valutati al fine del conferimento delle funzioni; nel caso in cui più magistrati vengano collocati nel predetto ruolo, ciascuno vi prende posto secondo l'anzianità di iscrizione nel ruolo dei docenti universitari o nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori.

2. Il nominato acquisisce lo stato giuridico dei magistrati ordinari ed è tenuto all'osservanza dei relativi doveri, con possibilità di deroga per quanto concerne l'obbligo della residenza di cui all'articolo 12 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni.

3. Al termine di otto anni dalla nomina, il magistrato nominato ai sensi della presente legge è sottoposto a valutazione di idoneità da parte del Consiglio superiore della magistratura al fine del conferimento delle funzioni direttive superiori nell'ambito della Corte di cassazione.

Art. 4.

(Destinazione per l'esercizio delle funzioni)

1. Il magistrato nominato ai sensi della presente legge può essere destinato esclusivamente alle funzioni giudicanti nell'ambito della Corte di cassazione.

Art. 5.

(Trattamento economico)

1. Al magistrato nominato ai sensi della presente legge è attribuito il trattamento economico complessivo annuo spettante, in applicazione della legge 19 febbraio 1981, n. 27, e successive modificazioni, al magistrato dichiarato idoneo ai fini del conferimento delle funzioni di cassazione con venti anni di anzianità complessiva nelle qualifiche inferiori e quattro anni di anzianità nella qualifica di magistrato di cassazione.

2. La dichiarazione di idoneità ai fini del conferimento delle funzioni direttive superiori nell'ambito della Corte di cassazione, prevista nell'articolo 3, comma 3, retroagisce, ai soli effetti economici, a decorrere dal compimento del quarto anno dalla nomina.

Art. 6.

(Trattamento previdenziale)

1. Al consigliere di cassazione nominato ai sensi della presente legge è attribuito il trattamento previdenziale ed assistenziale dei magistrati ordinari.

2. Nel caso di pregresso esercizio dell'attività forense si applicano le disposizioni di cui alla legge 5 marzo 1990, n. 45.

