



## Qualche considerazione sulla nomina in Cassazione per “meriti insigni” alla luce di una recente delibera del Csm

di Francesco Dal Canto,

Professore Ordinario di Diritto costituzionale e Ordinamento giudiziario presso l'Università di Pisa

1. Con delibera del 14 aprile 2026 il Csm ha nominato all'ufficio di consiglieri della Corte di Cassazione, per meriti insigni, due professori universitari e due avvocati, ai sensi dell'art. 106, comma 3, Cost., come attuato dalla legge n. 303/1998, cui ha fatto seguito la normativa secondaria recata dalla Circolare n. 13778/2014, più volte modificata.

Detto provvedimento, aldilà del caso specifico, offre l'occasione per tornare a riflettere sulla *ratio* di tale eccezionale forma di reclutamento a tale altissimo incarico e sulla procedura seguita per selezionare i candidati.

È l'occasione, in particolare, per apprezzare lo scarto piuttosto evidente che si registra tra le ragioni teoriche di tale istituto e il suo utilizzo nella pratica.

2. La nomina diretta di avvocati e professori nel ruolo di magistrati di Cassazione ha origini antiche.

I precedenti di tale istituto, risalenti addirittura a prima dell'Unità d'Italia (F. Cipriani, *La chiamata in Cassazione per meriti insigni (appunti per la Bicamerale)*, in *Foro it.*, II, 1997, 57 ss.), sono stati confermati nelle varie leggi sull'ordinamento giudiziario di epoca liberale e poi ripresi nell'art. 122, comma 1, del decreto Grandi n. 12/1941 (previsione abrogata soltanto nel 2001 dall'art. 13 della legge n. 48), ove si prevedeva che, attraverso tale via, fosse possibile anche l'accesso diretto alle Corti d'Appello (questo il testo: “*Gli avvocati esercenti e i professori ordinari di materie giuridiche nelle università possono, in considerazione di meriti eminenti nel campo del diritto e della pratica giudiziaria, essere ammessi in magistratura col grado di consigliere di corte di appello o parificato, dopo undici anni di esercizio delle rispettive professioni e, col grado di consigliere di corte di cassazione o parificato, dopo diciotto anni di esercizio delle professioni medesime. Per la nomina occorre il motivato parere conforme del Consiglio superiore della magistratura, a sezioni unite*”).

Com'è noto, una volta elevato a dignità costituzionale, su proposta di Piero Calamandrei (*Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, VI, Lavori nella Seconda Sottocommissione – Seconda Sezione (potere giudiziario), seduta del 5 dicembre 1946, 4), tale istituto è caduto nella sostanziale inoperatività, rimanendo per decenni, fino alla legge del 1998, una sorta di “fantasma” (E. Gallo, *L'avvocatura nella magistratura e il terzo comma dell'art. 106 Cost.*, in *Documenti giustizia*, 1993, 1 ss.).



Nell'originaria intenzione del Costituente, l'art. 106, comma 3 - ai sensi del quale "Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consigliere di Cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio della professione e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori" - aveva un duplice significato. Da un lato, tale disposizione era primariamente finalizzata a consentire alla Suprema Corte, giudice della legittimità e custode della nomofilachia, di poter beneficiare del contributo di professionalità eccellenti in campo giuridico sia accademiche che forensi.

La deroga alla regola generale dell'accesso per concorso alle funzioni giurisdizionali, lungi dal costituire uno strumento di potenziale snaturamento della Corte di cassazione, con il rischio di farne un organo a composizione mista (F. Biondi-N. Zanon, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Sesta edizione, Bologna, 2024, 108), poteva infatti giustificarsi soltanto come soluzione eccezionale, finalizzata ad arricchire il Giudice della legittimità con personalità "esterne" idonee a fornire un contributo straordinario alla giurisdizione.

Dall'altro lato, la circostanza che la previsione richiamasse non tanto i "requisiti" ma i "meriti" dei prescelti ne metteva in luce il suo carattere anche "premiale", ovvero la finalità contestuale di gratificare con detta prestigiosa nomina coloro che avevano espresso la propria professione in ambito giuridico al massimo dei livelli possibile, distinguendosi nettamente, in modo manifesto e riconosciuto, per qualità e doti encomiabili.

Va detto che su tale carattere ambivalente ha mostrato un diverso avviso il Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 75/2008), che ha avuto modo di sottolineare, presupponendo un'alternativa forse eccessivamente secca, come la *ratio* dell'istituto non fosse quella di "gratificare della eccezionale nomina" i consiglieri designati quanto piuttosto di "potenziare e rendere ancor più adeguata ed aderente alle esigenze della realtà quotidiana anche la funzione giurisdizionale di legittimità ...".

Pur prendendo atto di tale autorevole indirizzo, sembra ragionevole ribadire che il primo obiettivo non esclude necessariamente il secondo, come del resto può dirsi, pur con le dovute evidenti differenze, con riguardo alla nomina dei senatori a vita, individuati, ai sensi dell'art. 59, comma 2, Cost., tra coloro che hanno "illustrato la Patria per altissimi meriti" (cfr., a tale proposito, l'intervento dell'on. A. Alberti, in *La nascita della Costituzione*, seduta del 24 settembre 1947, laddove egli osserva che tale previsione è volta anche "ad assicurare ai sommi, ai geni tutelari della Patria [...] una tribuna [...]. Occorre un angolo luminoso in cui si possa collocarli e dove le moltitudini possano sempre vederli...").

Ad ogni modo, tenendo per buona la *ratio* dell'istituto appena tratteggiata, ne consegue, sul piano della procedura di selezione degli aspiranti consiglieri, che i requisiti di qualificazione scientifica e tecnica necessari per raggiungere il livello del "merito insigne" non debbono essere necessariamente parametrati su quelli mediamente richiesti ai magistrati ordinari di Cassazione, atteso che, come detto, non ci si trova dinanzi a un canale di assunzione parallelo, ma a casi del tutto peculiari e limitati, con i quali si intende integrare il Giudice supremo con il contributo di altissime personalità.



3. Con attuazione tardiva e forse anche “intempestiva” (A. Pizzorusso, *Professori e avvocati in Cassazione: una misura intempestiva*, in *Corriere giuridico*, 1999), ma allo stesso tempo coerente con la *ratio* sopra richiamata, la legge n. 303/1998 ha dato finalmente attuazione all’art. 106, comma 3, Cost.

In essa si stabilisce che i consiglieri di Cassazione per nomina diretta non possono superare un decimo dei posti previsti nell’organico complessivo della Corte e che le “segnalazioni” dei candidati disponibili debbono giungere dagli organismi rappresentativi sia della comunità universitaria sia del ceto forense, tenuti poi anche a formulare un parere motivato (art. 1, comma 3).

Ancora, la legge precisa (art. 2, comma 2) che il Csm deve provvedere alle designazioni orientandosi 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”, costituendo a tale fine “parametri di valutazione gli atti processuali, le pubblicazioni, le relazioni svolte in occasione della partecipazione a convegni”.

Al successivo comma 3 si specifica, inoltre, che ai fini della chiamata costituiscono “elementi di specifica rilevanza”, l’esercizio dell’attività forense da parte di professore d’università presso le giurisdizioni superiori, l’insegnamento universitario in materie giuridiche per un periodo non inferiore a dieci anni e il pregresso esercizio delle funzioni giudiziarie per un periodo non inferiore a dieci anni.

A completare il quadro normativo è intervenuta poi la citata Circolare del Csm n. 13778/2014, che, nell’attuare, nella sua Parte IV (artt. 86 ss.), la legge del 1998, ha operato alcune importanti puntualizzazioni.

O meglio, ha introdotto delle vere e proprie novità.

Sebbene infatti nella sua recente delibera il Csm sottolinei come detta Circolare “risulti ispirata” ai medesimi canoni indicati dalla legge del 1998 - e ovviamente non poteva che essere così - la sensazione è che la stessa, soprattutto nelle parti che sono state modificate nel 2020 (art. 90), abbia promosso una sensibile torsione del senso e delle ragioni dell’istituto della nomina per meriti insigni.

La Circolare dapprima stabilisce - e ciò in perfetta coerenza con le fonti sopra richiamate - che i pareri del Cun e del Cnf, aventi ad oggetto l’“indiscusso riconoscimento del rilevante valore dell’attività scientifica e della varietà e dell’importanza dell’attività forense svolta”, debbono dare conto delle “specifiche ragioni per le quali l’aspirante è ritenuto in possesso di qualità culturali e professionali di grado elevatissimo e cioè di grado preminente nell’ambito della categoria dei professori universitari o degli avvocati” (art. 89).

Più avanti, peraltro, in assenza di alcun aggancio nella legge, tale provvedimento prevede che i suddetti pareri debbano essere integrati con un terzo parere, formulato dalla Commissione tecnica di cui all’art. 12-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 160/2026, avente ad oggetto “la valutazione della capacità scientifica e di analisi delle norme” (art. 90). Ovvero, lo stesso tipo di vaglio che la Commissione tecnica svolge abitualmente per il conferimento delle funzioni giudicanti e requiranti di legittimità dei magistrati ordinari che aspirano ad accedere alla Cassazione.

Si tratta della novità più rilevante contenuta nella Circolare.



Sebbene, infatti, ad una prima lettura, la previsione del parere della Commissione tecnica possa apparire perfino ragionevole, nella misura in cui ai consiglieri nominati per meriti insigni non può non essere richiesto lo stesso livello “minimo” di competenza che si pretende dai magistrati ordinari, ad una valutazione più attenta tale innovazione sembra tradire la presa d’atto da parte del Csm che la nomina per meriti insigni ha ormai poco a che vedere, da un punto di vista sostanziale, con l’istituto immaginato dai Costituenti.

4. Sul punto è assai istruttiva la lettura della citata delibera dello scorso aprile.

Dopo aver puntualmente e correttamente ricostruito il significato originario dell’istituto, il Csm osserva quanto segue:

*“Tuttavia, la difficoltà di individuare nel panorama attuale figure accademiche o professionali che incarnino tali supremi modelli e la ridotta appetibilità - in ragione delle carenze di organico e soprattutto del numero elevato delle controversie che approdano al giudizio di legittimità - del ruolo di consigliere della Corte di Cassazione per coloro che esprimono dette elevatissime qualità hanno indotto il Consiglio ad adottare una “lettura evolutiva” della nozione di “merito insigne”, anche al fine di evitare che il sistema di accesso alla Corte di Cassazione ideato dal Costituente per le professionalità esterne alla magistratura sia condannato alla sostanziale inoperatività”.*

In altre parole, l’organo di governo autonomo della magistratura riconosce che, ai nostri giorni, quelle personalità eccezionali evocate dalla previsione costituzionale - ... il pensiero corre a Mortara! - sono diventate una merce assai rara, quasi introvabile, senza contare che le poche “eminenze” in circolazione spesso non hanno alcun interesse a lasciare la propria professione per approdare a un ruolo di “ridotta appetibilità”, in ragione degli organici limitati e dei conseguenti carichi di lavoro defatiganti.

La “lettura evolutiva” viene poi puntellata con ragioni più “nobili” legate alle trasformazioni della cultura giuridica, “sempre più complessa e priva talvolta di linee di sviluppo coerenti, razionali e facilmente riconoscibili”; ciò che induce, in ultima analisi, a promuovere la sostituzione dell’originario significato di “merito insigne” con quello, in linea di principio di più facile reperibilità, di “coefficiente di specializzazione molto apprezzabile, in settori del diritto specifici e, al contempo, particolarmente complessi”.

Si potrebbe aggiungere, per quanto il Csm non ne faccia menzione nella recente delibera, che tra le ragioni astrattamente impiegabili - per quanto non del tutto condivisibili - per giustificare tale tendenza all’“allargamento”, vi potrebbe essere anche quella di favorire una più feconda “contaminazione” tra le diverse professioni giuridiche.

Comunque la si veda, è indubbio che si tratta di una netta torsione dell’istituto, forse comprensibile, ma per niente scontata e comunque problematica.

In linea di principio, piuttosto che deformarne il significato, si poteva prendere atto della sopravvenuta - anzi, forse “originaria” - inattuabilità della previsione costituzionale, lasciandola riservata ad applicazioni del tutto sporadiche e isolate.

La scelta, invece, è stata quella di rivalutare questa forma di “alimentazione esterna” della Cassazione di fatto “normalizzandola”, rendendola un canale di accesso in larga parte omogeneo a quello ordinario, tenendo conto, con una certa pragmaticità, delle nuove esigenze ma, direi soprattutto, della cronica carenza di organico della Suprema Corte, che



ovviamente impatta negativamente sui tempi di definizione dei ricorsi e sull'efficienza complessiva della giustizia di legittimità.

Ma qualche dubbio, appunto, rimane.

In fondo, non è agevole sul piano teorico giustificare una selezione per l'accesso in magistratura compiuta eccezionalmente in deroga alla regola del concorso quando essa è finalizzata a reclutare dei consiglieri dotati - come precisa espressamente la delibera - di un "coefficiente di specializzazione molto apprezzabile" che si traduce in una "idoneità spiccata allo svolgimento delle funzioni di giudice della Corte Suprema *tale da fornire un apporto qualitativamente equiparabile a quella maturata nell'ambito professionale dell'ordine giudiziario*" (c.vo aggiunto).

Insomma, più che andare alla ricerca dell'"eccellenza", il Csm sembra accontentarsi di rintracciare nei candidati da designare un livello qualitativo non deteriore rispetto a quello, certamente alto ma non necessariamente straordinario, abitualmente richiesto agli altri consiglieri di Cassazione.

5. C'è poi un altro aspetto da considerare in merito alla recente delibera del Csm.

Si è detto poc'anzi che, in coerenza con la trasformazione del significato del reclutamento per meriti insigni, la Circolare consiliare ha attribuito alla Commissione tecnica di cui all'art. 12-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 160/2026 il compito di esprimere un parere motivato; e ciò, malgrado tale coinvolgimento non sia affatto previsto dalla legge n. 303/1998.

Ora può aggiungersi che la recente delibera del Csm ha compiuto un passo ulteriore.

In essa si precisa che al parere della Commissione tecnica, "autonomo e indipendente", deve attribuirsi un "valore preminente, non solo nel quadro della valutazione complessiva affidata al Consiglio, ma anche - e prima ancora - rispetto a quelli resi dal Cun e dal Cnf, pur tenuti nella debita considerazione". Questi ultimi, in particolare, finiscono per assumere un "rilievo preliminare, sostanzialmente preselettivo".

Si trasferisce qui alla nomina per meriti insigni quanto previsto, in linea generale, dall'art. 12 *bis* del d.lgs. n. 160/2006 - introdotto con l'art. 5 del d. lgs. n. 44/2024 - che, al comma 6, prevede che "il parere della Commissione tecnica ha valore preminente, salva diversa valutazione da parte del Consiglio superiore della magistratura per eccezionali e comprovate ragioni".

E se già quella previsione è apparsa a taluni osservatori in parte criticabile, "mal conciliandosi con l'art. 105 Cost. che riserva all'organo di governo autonomo ogni provvedimento in ordine alle assegnazioni e ai trasferimenti dei magistrati" (M. Cassano, *L'accesso alle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. La partecipazione di Alessandro Pizzorusso al Csm (1990-1994) e le successive "stagioni"*, Milano, 2024, 181), nel caso specifico, per le ragioni poc'anzi richiamate, la critica può beneficiare di un fondamento ancora più solido.

Peraltro, e per inciso, come si ricava dalla lettura della recente delibera e in controtendenza rispetto alla richiamata "normalizzazione" dell'accesso per meriti insigni, questa fase della procedura si rivela in concreto estremamente selettiva, tanto da segnare la caduta di un gran numero di candidati.



A ciò può aggiungersi che la Commissione tecnica - come si legge ancora nella delibera - valuta con “maggior favore i candidati che abbiano dato prova, se professori, di aver svolto attività giudiziaria nelle medesime sedi (quelle delle giurisdizioni superiori) e, se avvocati, di aver prodotto, oltre agli atti giudiziari dello stesso livello, anche contributi scientifici significativi”.

In concreto, scorrendo la motivazione, si ha l'impressione che la circostanza di aver esercitato attività giudiziaria finisca, per i professori, per essere apprezzata, non soltanto come elemento cui riconoscere una “specificità rilevanza” (cfr. art. 2, comma 3, della legge n. 303/1998), ma di fatto alla stregua di una *conditio sine qua non*, in assenza del quale la Terza Commissione preclude la valutazione del *Plenum*.

Ci possiamo dunque chiedere, in conclusione, se, in assenza di una specifica previsione legislativa, sia pienamente giustificabile che il Csm vincoli in modo così stringente la propria discrezionalità al giudizio di un altro organo.

15 giugno 2026