

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 6145

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LANZINGER, RUSSO FRANCO, SCALIA, DONATI, ANDREIS,  
MATTIOLI, CIMA, RONCHI, TAMINO, PROCACCI**

*Presentata il 2 dicembre 1991*

**Modifiche alle norme in materia di autonomia regolamentare  
del Consiglio superiore della magistratura**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La posizione costituzionale del CSM come organo di garanzia creato in funzione di indipendenza dei singoli magistrati ordinari e dell'autonomia del loro complessivo « ordine » rispetto agli altri poteri dello Stato, ha trovato una autorevole definizione non soltanto nei cenni introduttivi elaborati dalla « Commissione Paladin », la cui relazione è stata trasmessa alle Camere dal Presidente della Repubblica il 6 febbraio 1991, ma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Corte, ispirandosi ai lavori preparatori della Costituente ed individuando un nesso essenziale tra il primo comma dell'articolo 104 della Costituzione — che definisce la magistratura « ordine autonomo ed indipendente » — con i successivi commi nonché gli articoli 105, 106 e 107 della Costituzione, attribuisce al CSM il

ruolo di « strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa è istituzionalmente rivolta a rafforzare » (sentenze Corte costituzionale 142/73 e 148/83).

Dato anche per certo l'assunto della riserva assoluta di legge in materia di ordinamento giudiziario, la recente crisi nei rapporti tra poteri dello Stato (CSM-Presidenza della Repubblica) non meno che le difficoltà interpretative del passato, hanno posto in evidenza che la normativa sul CSM presenta frammentarietà, lacune e contraddizioni.

La pluridecennale inerzia del Parlamento è stata d'altra parte evidenziata nella citata relazione della Commissione presidenziale, la quale ha individuato varie alternative in funzione supplente alle carenze legislative.

Quella tra le alternative che sicuramente non sarebbe ammissibile sarebbe un'attività di supplenza esercitata dal Ministro di grazia e giustizia in quanto lo vieta la logica informatrice degli articoli 104 e seguenti della Costituzione.

Rimane l'alternativa di un'attività normativa esercitata dal Consiglio nella forma del regolamento consiliare.

Il CSM ha emanato un proprio regolamento interno che vale quale fonte dell'ordinamento generale.

Il regolamento, previsto dall'articolo 20, n. 7) della legge 24 marzo 1956, n. 195, va peraltro qualificato come fonte subordinata alla legge medesima (oltre che alle norme dell'ordinamento giudiziario).

In materia il ricorso allo strumento legislativo è dunque obbligato.

Tuttavia, come autorevolmente chiarito dalla dottrina costituzionale, ad esso si deve ricorrere soltanto per quanto è strettamente necessario.

« Autonomia del Consiglio superiore, nel disegno costituzionale infatti, significa anche grande estensione dei suoi poteri regolamentari. Grande spazio aperto ai suoi poteri di autoregolamentazione, mediante atti amministrativi generali del Consiglio medesimo. Ma spazio aperto nel contesto di una normativa di cornice che offra le necessarie direttive al potere regolamentare del Consiglio » (M. Bessone). Naturalmente l'autonomia regolamentare non potrebbe incidere sulle garanzie e sulle funzioni di indirizzo politico-costituzionale, che competono al Capo dello Stato, quale Presidente del Consiglio superiore.

Si tratta piuttosto di disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dell'assemblea e delle commissioni, rispetto alle quali il Capo dello Stato non ha un potere direzionale interno, che spetta invece al vicepresidente e al comitato di presidenza ove non partecipa il Presidente della Repubblica. In sede di Assemblea costituente fu approfondito il dibattito sul punto e prevalse l'indirizzo pressoché unanime non solo di sottrarre la magi-

stratura ad ogni interferenza dell'esecutivo, ma anche di recidere ogni legame di quella con questo.

Per scongiurare, poi, il pericolo della trasformazione della magistratura in casta, si decise di collocare il Presidente della Repubblica al vertice del CSM in quanto garante della Costituzione e quindi anche dell'indipendenza della magistratura stessa.

In questo senso il Capo dello Stato ha attribuzioni intese a provocare la costituzione del CSM ed a garantire l'organizzazione ed il funzionamento dell'organo, ma non ha potere direzionale o, peggio, di interdizione, salvo ricorso ex articolo 134 della Costituzione alla procedura del conflitto di attribuzione avanti alla Corte costituzionale.

Coerentemente secondo la legge n. 195 del 1958, articolo 2, spetta al comitato di presidenza promuovere l'attività e l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio.

Onorevoli Colleghi,

per le premesse ricordate, pare ai proponenti da un lato di dover meglio identificare, nei limiti del rafforzamento dell'autonomia del CSM, l'area della competenza regolamentare, e, d'altro lato, di evitare che in questa ricognizione del potere di autonormazione, il Parlamento spogli il CSM delle prerogative di autonomia con la determinazione troppo dettagliata delle regole di organizzazione e di funzionamento dell'organo.

In tal modo non si intende estromettere il Presidente della Repubblica dall'alta funzione di vertice del CSM.

Si ricorda che confluiscono nella stessa persona fisica due figure nettamente distinte: quella di Presidente della Repubblica e di Presidente del CSM, e che l'unione di due organi in un medesimo titolare non impedisce che rimangano nettamente distinte le due figure, cosicché il Presidente della Repubblica potrebbe sollevare conflitto di attribuzione non solo successivo, ma anche preventivo, rispetto all'attività del CSM quando questa dovesse debordare dalle attribuzioni proprie dell'ordine giudiziario.

Secondo la Corte costituzionale (sentenze 12 novembre 1980, n. 150, e 10 luglio 1981, n. 929) « il Presidente della Repubblica, quale organo costituzionale titolare di attribuzioni non riconducibili alla sfera di competenza dei tre poteri dello Stato, rientra tra le autorità legittimate a sollevare i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato ».

La proposta di legge si compone di otto articoli.

Una parte di essi (gli articoli 5, 6, 7 e 8) è centrata sulla attribuzione esplicita al Consiglio superiore della autonomia regolamentare quale fonte delle norme di organizzazione e di funzionamento. Il regolamento viene adottato o modificato con deliberazione della maggioranza assoluta dei componenti del CSM. Sarà il regolamento a fissare anche i criteri per le nomine dei componenti e dei presidenti delle commissioni nonché le attribuzioni delle stesse.

Simmetricamente, con l'altra parte degli articoli (1, 2, 3 e 4) ogni equivoco sulla commistione di poteri direzionali interni residuati in capo al Presidente, viene risolto con la migliore definizione del compito di mera garanzia costituzionale di cui il Capo dello Stato è portatore anche come Presidente del CSM.

Ne consegue che le modalità di convocazione delle riunioni del Consiglio, come ogni altra regola di funzionalità, viene rimessa alle determinazioni del regolamento.

Il Presidente della Repubblica, in analogia con i poteri di cui all'articolo 74

della Costituzione, ma con le medesime garanzie di autonomia per il CSM quali quelle ivi previste per il Parlamento, ha il potere di provocare una nuova deliberazione ove non condivide la prima decisione del Consiglio.

La decisione di quest'ultimo rimane definitiva dopo la seconda deliberazione conforme.

In coerenza con il ruolo di alta vigilanza costituzionale ma di nessuna interferenza organizzatoria, non spetta al Presidente la convocazione del Consiglio né di presiedere la sezione disciplinare che ha una spiccata natura giurisdizionale. La sezione disciplinare resta presieduta dal vicepresidente salvo i casi di sua sostituzione come per legge.

Si segnala da ultimo che il regolamento non è una manifestazione puramente attuativa della legge, poiché esso si muove nell'ambito dei principi da questa individuati ma non ha un ruolo di pura esecuzione delle singole norme della legge formale.

Ne consegue che l'autonomia regolamentare del CSM può occupare spazi necessari per l'auto-organizzazione anche se non espressamente previsti dalla legge formale, purché nei limiti delle attribuzioni costituzionali del CSM.

Tale regola discende, in tutta evidenza, dal principio stesso di indipendenza e di autonomia dell'ordine giudiziario che trova nella Costituzione il principale referente normativo — e la regola per risolvere la crisi tra il CSM ed il Capo dello Stato.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Il sesto comma dell'articolo 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è abrogato.

## ART. 2.

1. Al primo comma dell'articolo 6 della legge 24 marzo 1958, n. 195, le parole: « , sempre che il Presidente del Consiglio superiore non intenda avvalersi della facoltà di presiedere la sezione » sono soppresse.

## ART. 3.

1. L'articolo 18 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« ART. 18 — (*Attribuzioni del Presidente del Consiglio superiore*). — 1. Il Presidente del Consiglio superiore:

a) indice le elezioni dei componenti magistrati;

b) richiede ai Presidenti delle due Camere di provvedere alla elezione dei componenti di designazione parlamentare;

c) presiede il Consiglio superiore;

d) esercita le altre attribuzioni indicate dalla legge ».

## ART. 4.

1. Dopo l'articolo 18 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è inserito il seguente:

« ART. 18-bis. — (*Facoltà di rinvio del Presidente della Repubblica*) — 1. Il Presidente della Repubblica, ove non abbia partecipato alla deliberazione del Consiglio superiore, può, con messaggio moti-

vato, chiedere che il Consiglio superiore sottoponga a nuova deliberazione ogni provvedimento preso in sede collegiale.

2. La nuova deliberazione, se conforme a quella precedente, rende definitivo il provvedimento ».

#### ART. 5.

1. All'articolo 19 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « o previste dal regolamento ».

#### ART. 6.

1. Il numero 7) dell'articolo 20 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è sostituito dal seguente:

« 7) adotta a maggioranza assoluta dei componenti il proprio regolamento ».

#### ART. 7.

1. Dopo l'articolo 20 della legge 24 marzo 1958, n. 195, è inserito il seguente:

« ART. 20-bis. — (*Il regolamento*). — 1. Il regolamento, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme per l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio ed in particolare, determina le attribuzioni del Presidente, del vicepresidente e del comitato di presidenza, le modalità di svolgimento delle attività e l'organizzazione degli uffici, le attribuzioni ed il funzionamento delle commissioni, l'organizzazione delle riunioni comprese la convocazione, la formazione dell'ordine del giorno, la discussione e la deliberazione ».

#### ART. 8.

1. All'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre

1958, n. 916, è aggiunto, infine, il seguente comma:

« Il regolamento fissa i criteri per le nomine di cui ai commi precedenti e per la determinazione delle attribuzioni delle commissioni ».