

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **379/1992** (ECLI:IT:COST:1992:379)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**

Udienza Pubblica del **30/06/1992**; Decisione del **09/07/1992**

Deposito del **27/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **29/07/1992**

Norme impugnate:

Massime: **18802 18803 18804 18805 18806 18807 18808 18809 18816**

Atti decisi:

N. 379

SENTENZA 9-27 LUGLIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Consiglio superiore della magistratura notificato il 14 e 15 maggio 1992, depositato in Cancelleria il 25 maggio successivo, per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sorto a seguito del rifiuto opposto dal Ministro di grazia e giustizia di dare corso alla deliberazione del Consiglio superiore della magistratura in data 11 dicembre 1991 relativa alla nomina del Presidente della Corte di appello di Palermo, nella persona del dott. Pasquale Giardina ed iscritto al n. 21 del registro conflitti 1992;

Visti gli atti di costituzione del Ministro di grazia e giustizia nonché del Presidente del

Udito nell'udienza pubblica del 30 giugno 1992 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli avvocati Paolo Barile e Valerio Onida per il Consiglio superiore della magistratura e l'Avvocato Generale dello Stato Giorgio Azzariti per il Ministro di grazia e giustizia e per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Il Consiglio superiore della magistratura, in persona del Vice-Presidente, a ciò delegato dal Presidente della Repubblica con nota 28 gennaio 1992, ha sollevato, in data 20 marzo 1992, conflitto di attribuzioni nei confronti del Ministro di grazia e giustizia e del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione al rifiuto, opposto dal predetto Ministro - e comunicato al Consiglio superiore dal Presidente della Repubblica con lettera del 17 dicembre 1991 -, di dar corso, mediante la proposta del relativo decreto del Presidente della Repubblica, alla nomina del Presidente della Corte d'appello di Palermo, nella persona del dott. Pasquale Giardina, deliberata dal Consiglio superiore nella seduta dell'11 dicembre 1991. Il ricorrente, nel lamentare la lesione delle attribuzioni ad esso assicurate dall'art. 105 della Costituzione, chiede che questa Corte dichiari che non spetta al Ministro della giustizia il potere di rifiutare di dare corso alla deliberazione del Consiglio superiore, con la quale è stato conferito l'incarico direttivo sopra indicato, avendola egli stesso ritenuta illegittima.

Nel ricostruire i fatti che hanno dato luogo al conflitto, il ricorrente ricorda che, iniziato il procedimento per la copertura del posto di Presidente della Corte d'appello di Palermo, la commissione per gli incarichi direttivi proponeva, in data 16 luglio 1991, il conferimento dell'ufficio al dott. Pasquale Giardina e, in base al testo allora in vigore dell'art. 22, secondo comma, del regolamento interno, inviava la pratica al plenum per avere l'avviso di quest'ultimo prima di procedere al concerto con il Ministro della giustizia. Dopo che tale avviso è stato espresso favorevolmente, il Ministro, ricevuta la proposta dalla commissione per il previsto concerto, rispondeva con nota senza data (ma del 30 luglio 1991) che, al fine di "garantire l'interesse pubblico, di cui il Ministro è portatore, a che alla dirigenza degli uffici giudiziari siano proposti magistrati idonei ad organizzare ed a dirigere quei servizi di cui il Ministro è responsabile secondo l'art. 110 della Costituzione, ferma restando l'autonomia della decisione finale da parte del plenum del Consiglio superiore", era indotto a osservare che l'art. 22 del regolamento, allora vigente (peraltro rispondente a una lunga prassi), "alterava in radice" il concerto previsto dall'art. 11, terzo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195, dal momento che tramutava "il dovere di concorrere alla proposta da parte del Ministro (..) in potere o diritto di assenso o di veto". Su questa base il Ministro concludeva che sarebbe stato necessario "modificare questa prassi e ristabilire la procedura conforme alla lettera e allo spirito dell'art. 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195". Nello stesso giorno il Vice-Presidente del Consiglio superiore replicava al Ministro ricordando che l'art. 22 era stato ritenuto legittimo dalla giurisprudenza amministrativa e annunciando, comunque, che avrebbe sottoposto alle commissioni competenti le questioni sollevate dal Ministro stesso.

Con nota del 5 agosto 1991, continua il ricorrente, il Presidente della Repubblica, riferendosi alla lettera del Ministro, comunicava, in qualità di Presidente del Consiglio superiore, di ritenere necessario che non fossero posti all'ordine del giorno del Consiglio provvedimenti attinenti al conferimento di uffici direttivi finché non fossero adottate "procedure che non si prestino a critiche sotto il profilo del rispetto delle competenze degli organi partecipanti". Dopo che il Vice-Presidente del Consiglio superiore aveva comunicato, con nota del 9 agosto 1991, di aver invitato la commissione regolamento a formulare con

sollecitudine la modifica dell'art. 22 onde evitare la paralisi nel conferimento degli incarichi direttivi, il Ministro della giustizia, in data 18 settembre 1991, faceva pervenire al Consiglio superiore una lettera, con la quale, rendendosi "interprete delle esigenze e dell'urgenza prospettata(mi) di ricoprire al più presto taluni importanti uffici direttivi", dava il proprio assenso alle proposte già formulate dal Consiglio sotto la vigenza del vecchio testo dell'art. 22, salvo due (fra cui quella in questione), annunciando contemporaneamente che, sino a quando la relativa procedura non fosse stata "resa conforme alla lettera e allo spirito della legge ed ai principi costituzionali", egli non intendeva "prendere in considerazione altri provvedimenti adottati secondo il vigente regolamento perché in contrasto con la legge".

Poiché tale atteggiamento, prosegue il ricorrente, creava una singolare situazione di "blocco" e poiché, ad avviso del Consiglio superiore, ogni eventuale modifica regolamentare non avrebbe potuto incidere su procedure o fasi di procedure già svoltesi, il plenum si faceva carico della situazione approvando, dopo alcune sedute di discussione, una risoluzione. Con quest'ultima, approvata il 3 ottobre 1991, il Consiglio superiore, dopo aver ricordato che le modifiche regolamentari non avrebbero potuto in alcun modo incidere sul concerto già richiesto e dopo aver valutato che la problematica aperta dal Ministro richiedeva una rapida soluzione, segnalava al Ministro "l'esigenza di un sollecito perfezionamento delle procedure già avviate di conferimento degli uffici direttivi secondo il regolamento vigente". Nella stessa data del 3 ottobre il Consiglio deliberava la modificazione dell'art. 22 del regolamento interno, con la quale si stabiliva, per il conferimento degli incarichi direttivi, che "la commissione competente, previa apposita deliberazione, indica al Ministro l'elenco degli aspiranti, le proprie valutazioni e le conseguenti motivate conclusioni, allegando quelle dei dissenzienti che lo richiedano e procede al concerto. All'esito riferisce al Consiglio che delibera".

Solo in data 11 novembre 1991, continua il ricorrente, il Capo di gabinetto del Ministro della giustizia comunicava le osservazioni del Ministro stesso, con le quali quest'ultimo dissentiva dalla valutazione del Consiglio superiore sulla proposta di nominare il dott. Giardina affermando di preferire a questi il dott. Palmeri e concludeva negando il concerto alla predetta proposta. Nella seduta del 18 novembre 1991, la commissione per il conferimento degli uffici direttivi deliberava di inviare la pratica al plenum invitandolo a votare sia sulla propria proposta, sia su quella del Ministro. Nella seduta dell'11 dicembre 1991, il Consiglio, dopo aver approvato la proposta di procedere alla deliberazione definitiva, votava poi, a maggioranza relativa, la proposta della commissione di conferimento dell'incarico al dott. Giardina.

Il 17 dicembre 1991 perveniva al Consiglio superiore un messaggio del Presidente della Repubblica, al quale era allegata una lettera del 14 dicembre 1991 a lui inviata dal Ministro della giustizia, con cui questi, affermando di non aver mai negato che la decisione finale sulle nomine spetti al Consiglio, annunciava di considerare la delibera votata dal plenum l'11 dicembre 1991 "irricevibile" perché adottata illegittimamente e, pertanto, affermava di non poter proporre al Presidente della Repubblica l'emanazione del relativo decreto, trattandosi di atto ministeriale la cui proposta ricade sotto la responsabilità del Ministro stesso. Infatti, spiegava il mittente, il Consiglio superiore non poteva deliberare su proposte, come quella in questione, rispetto alle quali era mancato il concorso della volontà del Ministro attraverso l'espressione del concerto, previsto dall'art. 11 della legge n. 195 del 1958. Dopo attento esame della lettera, conclude il ricorrente, il Consiglio superiore, nella seduta del 29 gennaio 1992, decideva di elevare il presente conflitto di attribuzioni.

Venendo alle considerazioni in diritto, il ricorrente, riguardo all'ammissibilità del conflitto, osserva che, sotto il profilo oggettivo, il rifiuto del Ministro di dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore tocca sicuramente le attribuzioni spettanti al Consiglio stesso in base all'art. 105 della Costituzione, mentre, sotto il profilo soggettivo, tanto il Consiglio superiore, in relazione alle competenze ad esso conferite dall'art. 105 della Costituzione, quanto il Ministro della giustizia, in relazione alle competenze direttamente affidategli dall'art. 110 della Costituzione, sono gli organi competenti a dichiarare in via definitiva la volontà dei poteri cui

appartengono (v. art. 37 della legge n. 87 del 1953).

Sul merito del conflitto, il ricorrente muove dalla considerazione che l'art. 17 della legge n. 195 del 1958 stabilisce che i provvedimenti deliberati dal Consiglio superiore concernenti i magistrati, ivi compresi quelli di nomina agli uffici direttivi, sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Ministro della giustizia, "in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore". Anche se per prassi tale decreto è emanato su proposta del Ministro, il significato di tale proposta è stato chiarito dalla sentenza n. 44 del 1968 di questa Corte, nel senso che va intesa come finalizzata alla mera dichiarazione all'esterno di una volontà interamente ed esclusivamente formatasi con la delibera consiliare, vale a dire finalizzata alla mera integrazione dell'efficacia dell'atto. Pertanto, come ha precisato la stessa sentenza, una volta che il Consiglio superiore abbia deliberato, si determinano un dovere giuridico, a carico dell'esecutivo, di renderli concretamente operanti mediante l'emanazione di appositi decreti che ne adottino integralmente il contenuto e, nello stesso tempo, una pretesa, da parte dell'organo deliberante, alla loro adozione. Ciò significa, precisa il ricorrente, che non si tratta di un "atto governativo", in quanto la potestà deliberativa è in questo caso attribuita a un organo, il Consiglio superiore, estraneo al Governo. Di qui discende, ad avviso del ricorrente, la conseguenza che il Ministro non può vantare alcun potere di assenso o di partecipazione sostanziale al provvedimento, né alcun sindacato di legittimità (spettante alla Corte dei conti e al giudice amministrativo) o alcun controllo, trattandosi di poteri che concretizzerebbero quell'ingerenza dell'Esecutivo che il Costituente ha voluto evitare proprio con la previsione del Consiglio superiore. Infatti, a parte la richiesta di riesame connessa al potere di emanazione del Presidente della Repubblica, ciò che, tutt'al più, si potrebbe riconoscere al Ministro è il potere di non dar corso a deliberazioni del Consiglio superiore giuridicamente "inesistenti", in quanto mancanti di elementi essenziali per la loro formazione. Né, nel caso, sussiste, ad avviso del ricorrente, una menomazione di competenze costituzionali del Ministro, poiché l'intervento ministeriale nell'esercizio del potere di proposta non è previsto dalla Costituzione, ma dalla legge ordinaria (art. 11 della legge n. 195 del 1958), e, se anche fosse previsto dalla Costituzione, il Ministro non potrebbe farsi giustizia da sé, ma potrebbe, se mai, soltanto sollevare conflitto di attribuzione presso questa Corte, previa sospensione del procedimento in corso. Né, tantomeno, potrebbe ammettersi un sindacato del Ministro sulla conformità del procedimento seguito rispetto alle norme del regolamento interno del Consiglio superiore, poiché un controllo del genere, se non spetta al Consiglio stesso (come pure dovrebbe dirsi trattandosi di interna corporis relativi a un organo dotato d'indipendenza costituzionalmente garantita), deve considerarsi riservato all'autorità giurisdizionale.

Ove, tuttavia, l'art. 17 della legge n. 195 del 1958 dovesse essere interpretato come diretto ad ammettere un sindacato di legittimità del Ministro, tale da autorizzarlo a rifiutare di dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore che egli ritenesse illegittime, il ricorrente prospetta allora il dubbio che, così interpretato, l'art. 17 sia contrastante con gli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione, in quanto violerebbe palesemente l'autonomia e l'indipendenza che quegli articoli garantiscono al Consiglio superiore e all'ordine giudiziario.

2. - In via subordinata all'eventuale non accoglimento della prima domanda, il ricorrente Consiglio superiore della magistratura chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta al Ministro della giustizia il potere di impedire al Consiglio stesso, negando il proprio positivo concerto alla proposta di nomina, di deliberare legittimamente il conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte d'appello di Palermo al dott. Pasquale Giardina.

Secondo il ricorrente, la tesi del Ministro della giustizia - per la quale l'autonomia della decisione finale del Consiglio superiore consiste soltanto nel decidere positivamente o negativamente su una proposta concertata col Ministro stesso, e non già nel decidere sul conferimento dell'incarico anche a un magistrato sul cui nome non fosse stato raccolto il positivo concerto del Ministro - si pone in contrasto con l'art. 105 della Costituzione, ancorché possa apparire, a prima vista, giustificata dalla formulazione letterale dell'art. 11, terzo

comma, della legge n. 195 del 1958. Posto che il conferimento degli uffici direttivi è indiscutibilmente un provvedimento di status rientrante nell'esclusiva competenza del Consiglio ai sensi dell'art. 105 della Costituzione - trattandosi di un atto di "assegnazione" che comporta il "trasferimento" e assai spesso una "promozione" -, non è possibile attrarlo nella competenza ministeriale, per quanto non restrittivamente intesa, in ordine ai "servizi relativi alla giustizia", pur se deve riconoscersi che ogni provvedimento di status è suscettibile di incidere sull'organizzazione degli uffici. Infatti, le funzioni organizzative dei capi degli uffici, oltre a non essere esclusive e neppure preminenti rispetto a quella giurisdizionale, sono in ogni caso strettamente connesse con quest'ultima, tanto che, non solo la legge n. 195 prevedeva originariamente una partecipazione più forte del Ministro rispetto agli altri provvedimenti di status, ma anche la prassi applicativa dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, convalidata dalla giurisprudenza amministrativa, si è conformata sui comportamenti, poi codificati nell'art. 22 del regolamento interno contestato dal Ministro della giustizia, in base ai quali il concerto non può configurarsi come un intervento suscettibile di limitare, né in positivo né in negativo, la piena autonomia del Consiglio nel deliberare sul conferimento degli uffici direttivi.

Ove, invece, si volesse intendere il concerto ministeriale come condizionante, se pure soltanto in senso negativo, la deliberazione finale del Consiglio, allora, afferma il ricorrente, non possono non condividersi i dubbi, avanzati da più parti in dottrina, circa la conformità a Costituzione dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, sulla base delle stesse ragioni che hanno indotto questa Corte a dichiarare l'incostituzionalità del comma primo del medesimo articolo. Infatti, nel caso che si accogliesse la interpretazione formulata dal Ministro, il Consiglio superiore potrebbe essere impedito dallo scegliere il magistrato che egli stesso, ma non il Ministro, reputasse come il più adatto a ricoprire l'ufficio (come nella specie è accaduto per il dott. Giardina) e, nel medesimo tempo, si riconoscerebbe al Ministro un vero potere di assenso o di veto rispetto alla nomina medesima, se non, addirittura, un potere sostanziale di scelta. In tal modo appare palese la lesione della piena spettanza al Consiglio superiore della potestà di conferire gli uffici direttivi, ad esso garantita dagli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione, di modo che sarebbe inevitabile che questa Corte sollevasse di fronte a se stessa la questione di costituzionalità del citato art. 11, terzo comma, nella parte in cui condiziona la deliberazione consiliare di conferimento dell'ufficio direttivo al previo positivo concerto del Ministro sul nome proposto e prescelto.

3. - Il ricorso per il conflitto di attribuzioni in esame, depositato presso questa Corte il 20 marzo 1992, è stato dichiarato ammissibile, in via meramente deliberatoria, con l'ordinanza del 15 aprile 1992, n. 184, ed è stato poi notificato, nel termine assegnato, al Ministro di grazia e giustizia e al Presidente del Consiglio dei ministri.

4. - Si sono costituiti in giudizio, con un unico atto, il Ministro di grazia e giustizia, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nonché il Presidente del Consiglio dei ministri, anch'esso rappresentato e difeso dalla stessa Avvocatura. In relazione a quest'ultimo, l'Avvocatura afferma di costituirsi sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 26 maggio 1992.

L'Avvocatura dello Stato, senza contestare l'ammissibilità del conflitto di attribuzione, chiede il rigetto del relativo ricorso, adducendo, come argomento principale, che il Ministro della giustizia ha il dovere giuridico di dare seguito alle delibere del Consiglio superiore della magistratura soltanto ove queste siano legittime.

Tale controllo ministeriale di legittimità, secondo i resistenti, trova la sua giustificazione sia nei poteri di vigilanza del Ministro, che il Costituente ha voluto conservare all'Esecutivo, sia nella configurazione della controfirma ministeriale al decreto presidenziale come istituto diretto a contrassegnare la partecipazione effettiva e primaria del Ministro all'emanazione dell'atto. Quest'ultimo, inoltre, pur se è vincolato nel contenuto, è in ogni caso manifestazione

della volontà di statuire la nomina di funzionari dello Stato (artt. 87, settimo comma, e 89 della Costituzione). In altre parole, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, il Ministro di grazia e giustizia e il Presidente della Repubblica partecipano alla formazione degli atti del Consiglio superiore del tipo di quello in esame, non come semplici portavoce dell'organo deliberativo, ma, entrambi, come organi diversi dal Consiglio stesso, investiti di un loro specifico ruolo costituzionale. E, poiché l'eventuale illegittimità degli atti del Consiglio si ripercuote sull'atto finale (decreto del Presidente della Repubblica), per il quale la legge richiede la controfirma ministeriale, da ciò deriva, per l'Avvocatura dello Stato, il potere-dovere del Ministro di astenersi dall'emanare un atto ritenuto illegittimo. Tanto più ciò vale quando la illegittimità rilevata consiste nel mancato esercizio di un dovere ministeriale non rinunciabile, come quello di partecipare con il suo concerto alla formazione della proposta di conferimento di un ufficio direttivo.

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, proposta in via subordinata dal ricorrente, l'Avvocatura dello Stato, pur riconoscendone la rilevanza, la considera manifestamente infondata, poiché, a suo avviso, è stata già proposta e respinta da questa Corte con la sentenza n. 168 del 1963, richiamata e confermata sul punto anche dalla sentenza n. 44 del 1968.

Con riferimento alla legittimità della delibera del Consiglio superiore di conferimento dell'ufficio direttivo in questione, l'Avvocatura dello Stato ritiene che l'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958 possa essere interpretato solo nel senso che il conferimento degli uffici direttivi da parte del Consiglio stesso richiede una proposta concertata tra Commissione competente e Ministro di grazia e giustizia, in mancanza della quale il plenum non può conferire uffici direttivi. La conseguente limitazione delle attribuzioni del Consiglio previste dall'art. 105 della Costituzione trova la propria giustificazione nell'art. 110 della Costituzione, dal momento che il conferimento di un ufficio direttivo, anche se contestuale all'assegnazione di un ufficio con conseguente trasferimento e possibile promozione, conterrebbe qualcosa di più: la preposizione ad un ufficio giudiziario la cui organizzazione e il cui funzionamento sono affidati dal citato art. 110 alla responsabilità esclusiva del Ministro di grazia e giustizia. Infatti, secondo i resistenti, nel conferimento di un ufficio direttivo confluiscono due valutazioni distinte: quella sulla idoneità all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, valutabile esclusivamente dal Consiglio superiore, e quella sulle attitudini all'esercizio delle funzioni amministrative di direzione dell'ufficio giudiziario, valutabile solo dal Ministro. Il rispetto delle competenze a ciascuno attribuite richiederebbe necessariamente un rapporto di collaborazione fra commissione e Ministro, che si esprimerebbe, appunto, nel concerto, definito come forma limitata di partecipazione da parte del Ministro alla scelta dei responsabili degli uffici direttivi.

Né, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, varrebbe obiettare che, così interpretando la necessità di una proposta concertata, si consentirebbe al Ministro di far nominare il candidato a sé gradito attraverso il semplice rifiuto di ogni diversa proposta, poiché l'ipotesi del ripetuto diniego sarebbe un'ipotesi astratta e, comunque, esercitabile anche in danno del Ministro. Da ciò, continua l'Avvocatura dello Stato, consegue che anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958 sarebbe manifestamente infondata, giacché il concerto appare giustificato dalla necessità della "leale collaborazione" tra Consiglio superiore e Ministro della giustizia nell'esercizio di una competenza, il conferimento degli uffici direttivi, incidente sulle sfere di attribuzione di entrambi.

5. - In una breve memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Consiglio superiore della magistratura ha replicato agli argomenti svolti dall'Avvocatura generale dello Stato.

Sul contestato "potere di blocco" esercitato dal Ministro per la giustizia, il ricorrente osserva che la giustificazione offerta dalla controparte poggia su una ricostruzione del procedimento relativo agli atti di nomina degli uffici direttivi configurante l'atto di nomina

come "atto governativo" (nomina di funzionari dello Stato in base all'art. 87 della Costituzione), rispetto al quale la deliberazione conforme del Consiglio superiore si atterrebbe come mero atto presupposto, sia pure vincolante nel contenuto. Questa ricostruzione, ad avviso del ricorrente, è in puntuale contrasto con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 44 del 1968, secondo la quale le nomine sono un'esclusiva attribuzione del Consiglio superiore e rispetto ad esse la proposta e l'emanazione con decreto presidenziale sono soltanto attività dovute e vincolate. Del resto, se così non fosse, continua il ricorrente, la delibera di nomina del Consiglio superiore sarebbe nient'altro che un parere vincolante, e non già un esercizio del potere di provvedere.

Quanto, poi, alla pretesa assurdità di un dovere del Ministro di dar corso ad un atto del Consiglio superiore da lui ritenuto lesivo di proprie competenze, il ricorrente ribadisce che nel caso il Ministro ha, in realtà, il potere di sollevare conflitto di attribuzione, accompagnato dalla sospensione del corso del provvedimento in attesa della pronuncia della Corte.

Con riferimento al concerto previsto dall'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, il ricorrente osserva che la collaborazione fra Consiglio superiore e Ministro per la giustizia nella nomina agli uffici direttivi può essere compatibile con la esclusiva attribuzione e con l'indipendenza dello stesso Consiglio solo in quanto si espliciti attraverso forme che non condizionino in assoluto la potestà deliberativa del Consiglio. Sarebbero, pertanto, legittimi i suggerimenti, le osservazioni, le richieste, i pareri non vincolanti, ma non la pretesa di un "condominio" nella scelta dei titolari degli uffici direttivi.

Quanto, infine, alla "leale cooperazione", mutuata dai rapporti fra Stato e regioni, il ricorrente osserva che le relazioni fra centro e periferia non sono in larga parte caratterizzate da separazione di competenze, come è nel caso dei rapporti fra Consiglio superiore e Ministro per la giustizia, sicché non appare giustificata un'estensione di quel principio alle relazioni in esame. In ogni caso, conclude il ricorrente, anche a proposito delle intese fra Stato e regioni la Corte ha recentemente dato a tali atti una configurazione, nelle ipotesi di c.d. intesa debole, che esclude il potere di blocco di chi partecipa agli stessi.

Considerato in diritto

1. - Con il ricorso indicato in epigrafe il Consiglio superiore della magistratura ha elevato conflitto di attribuzioni nei confronti del Ministro di grazia e giustizia e del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al rifiuto opposto dal predetto Ministro di dare corso, mediante la proposta del relativo decreto del Presidente della Repubblica, alla nomina del Presidente della Corte di appello di Palermo deliberata dallo stesso Consiglio superiore della magistratura in data 11 dicembre 1991.

Il ricorrente, nel lamentare la menomazione delle attribuzioni ad esso garantite dagli artt. 105, 106, 107 e 110 della Costituzione, domanda a questa Corte di dichiarare che non spetta al Ministro di grazia e giustizia il potere di rifiutare di dare corso alle deliberazioni che egli ritenga illegittime e, ove questa possibilità dovesse essere ritenuta inerente al potere di proposta del decreto presidenziale disciplinato dall'art. 17, primo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195, domanda che la Corte medesima sollevi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale del citato art. 17 per violazione degli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione.

In via subordinata, il Consiglio superiore della magistratura chiede che questa Corte dichiari che non spetta al Ministro di grazia e giustizia il potere di impedire allo stesso Consiglio, negando il proprio positivo concerto alla proposta di nomina, di deliberare

legittimamente il conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte di appello di Palermo. Anche in tal caso, ove la prestazione del positivo concerto da parte del Ministro rispetto alla proposta della Commissione per gli incarichi direttivi dovesse essere ritenuta condizionante la formazione della proposta stessa, il ricorrente chiede che questa Corte sollevi di fronte a se stessa questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione, dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, nella parte in cui, prevedendo il concerto del Ministro sulla proposta di conferimento dell'ufficio direttivo, impedisce al Consiglio superiore della magistratura di deliberare tale conferimento a favore del candidato da esso ritenuto più idoneo anche in assenza del positivo concerto del Ministro o in presenza di un diniego di concerto del Ministro sul nominativo del candidato medesimo.

2. - Occorre, innanzitutto, verificare in via definitiva l'ammissibilità del conflitto di attribuzione in questione, che questa Corte ha già dichiarato, in linea di prima e sommaria deliberazione, con l'ordinanza n. 184 del 1992.

Sotto il profilo oggettivo non v'è dubbio che ricorrono i requisiti previsti dall'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte), in base al quale sono risolti dalla Corte costituzionale i conflitti tra i poteri dello Stato insorti "per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali". Nel caso, infatti, vengono in questione competenze - come quelle relative alla proposta ministeriale del decreto presidenziale che dà forma alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura di conferimento degli incarichi direttivi e quelle relative alla formulazione, "di concerto" con il Ministro della giustizia, della proposta di conferimento dei predetti incarichi da parte della commissione competente del Consiglio stesso - le quali si riferiscono alle attribuzioni del Ministro della giustizia (art. 110 della Costituzione) in relazione a quelle spettanti al Consiglio superiore della magistratura (art. 105 della Costituzione).

Eguale valutazione deve darsi sotto il profilo soggettivo, poiché non v'è dubbio che il Consiglio superiore della magistratura è l'organo direttamente investito delle funzioni previste dall'art. 105 della Costituzione e il solo competente a esercitarle in via definitiva e in posizione di indipendenza da altri poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953. Allo stesso modo, il Ministro della giustizia deve essere considerato legittimato a resistere nel presente conflitto, sempre in base al ricordato art. 37, essendo il diretto titolare delle competenze determinate dall'art. 110 della Costituzione, afferenti all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, il cui esercizio è assunto in questo giudizio come causa di menomazione delle competenze in ordine allo status dei magistrati attribuite al ricorrente dall'art. 105 della Costituzione.

Non legittimato a resistere nel presente giudizio è, invece, il Presidente del Consiglio dei ministri - il cui intervento pertanto va dichiarato inammissibile - dal momento che le attribuzioni in contestazione sono esclusivamente affidate dalla Costituzione al Ministro della giustizia (art. 110 della Costituzione) sulla base di una ripartizione di competenze che non può considerarsi alterata dal potere di sospensione degli atti ministeriali e di sottoposizione delle relative questioni al Consiglio dei ministri, che gli artt. 5, secondo comma, lettera c), e 2, terzo comma, lettera q), della legge 23 agosto 1988, n. 400, riconoscono al Presidente del Consiglio dei ministri.

3. - Il conflitto di attribuzione in esame è insorto a seguito della comunicazione del Presidente della Repubblica al Consiglio superiore della magistratura, inviata il 17 dicembre 1991, con la quale si riferiva che il Ministro di grazia e giustizia, con lettera del 14 dicembre 1991, aveva portato a conoscenza del Capo dello Stato che egli non intendeva proporre l'emanazione del decreto presidenziale relativo alla deliberazione del predetto Consiglio, adottata nella seduta dell'11 dicembre 1991, concernente il conferimento dell'incarico direttivo di Presidente della Corte di appello di Palermo. Con la stessa comunicazione si precisava che la determinazione del Ministro dipendeva dal fatto che egli riteneva invalida la deliberazione

adottata dal Consiglio superiore della magistratura, dal momento che quest'ultimo aveva deliberato in violazione dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, il quale, in attuazione del precetto costituzionale che attribuisce al Ministro della giustizia la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, dispone che il conferimento degli uffici direttivi venga deliberato dal Consiglio superiore su proposta della competente commissione formulata di concerto con il Ministro. E nel caso, aveva rilevato quest'ultimo, il Consiglio aveva deliberato su una proposta sulla quale non era stato raggiunto il prescritto concerto tra la commissione e il Ministro stesso.

Il ricorrente Consiglio superiore afferma che l'espresso rifiuto del Ministro della giustizia di dar corso al procedimento previsto dall'art. 17 della legge n. 195 del 1958 in sede di proposta di emanazione con decreto presidenziale delle deliberazioni dello stesso Consiglio appare lesivo delle competenze ad esso attribuite dagli artt. 105, 106, 107 e 110 della Costituzione, i quali attribuiscono all'esclusiva competenza del Consiglio superiore della magistratura tutti i provvedimenti di stato comunque riguardanti i magistrati. In base a tale attribuzione di competenza, prosegue il ricorrente, una volta che il Consiglio abbia deliberato, sorge in capo al Ministro della giustizia un dovere giuridico di proporre l'emanazione di un decreto presidenziale volto ad adottare integralmente il contenuto della relativa deliberazione, dal momento che, non trattandosi di atti sostanzialmente governativi, non si potrebbe riconoscere al Ministro né un potere di assenso o di compartecipazione decisionale al provvedimento, né un potere di controllo sulla conformità del procedimento seguito rispetto alle norme di legge che lo regolano.

4. - L'art. 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), dispone che "tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro per la grazia e giustizia". Nel valutare la legittimità costituzionale di tale disposizione - che, per la parte qui interessante, è stata successivamente confermata, anche con esplicito riferimento al conferimento degli incarichi direttivi, dall'art. 1, primo comma, lettera f), della legge 12 gennaio 1991, n. 13, - questa Corte, dopo aver premesso che l'attribuzione in via esclusiva al Consiglio superiore di tutti i poteri in ordine allo status dei magistrati costituisce una garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, pur se non comporta una forma piena di autogoverno sulla stessa (v. spec. sentt. nn. 168 del 1963, 44 del 1968, 4 del 1986), ha affermato che non rappresenta una lesione dell'art. 105 della Costituzione la previsione che le deliberazioni del Consiglio superiore debbano avere la forma del decreto presidenziale (o di quello ministeriale), dal momento che tale veste, oltre ad essere conforme alla natura effettiva dell'atto da adottare e a permettere che su questo si svolgano gli ordinari controlli finanziari e di legittimità previsti per gli atti amministrativi, non implica alcuna limitazione dell'autonomia di determinazione costituzionalmente garantita al Consiglio superiore (v. spec. sentt. nn. 168 del 1963 e 44 del 1968).

Il ricordato art. 17, infatti, precisa espressamente che i decreti del Presidente della Repubblica ivi previsti sono adottati "in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore", con ciò imponendo al Ministro della giustizia, in sede di proposta, e al Presidente della Repubblica, in sede di emanazione, un vincolo di legittimità consistente nel dovere di conferire al decreto presidenziale un contenuto decisionale identico a quello adottato dalla correlativa deliberazione del Consiglio superiore.

Dallo stesso art. 17, tuttavia, deriva un vincolo in ordine al potere del Ministro della giustizia di inoltrare la predetta proposta al Presidente della Repubblica per l'emanazione del relativo decreto (sul quale v. già la sentenza n. 44 del 1968 di questa Corte), che corrisponde ai principi sul procedimento, in base ai quali, quando a quest'ultimo partecipano più organi o più soggetti pubblici, questi hanno il dovere giuridico di cooperare lealmente in vista del

raggiungimento del risultato cui il procedimento medesimo è costituzionalmente o legislativamente finalizzato.

Quando l'organo o il soggetto che deve dar corso al procedimento non è investito di particolari poteri di rinvio o di riesame, come nel caso del Ministro della giustizia in sede di proposta ai sensi dell'art. 17 della legge n. 195 del 1958, ricade su di lui il dovere di adottare l'atto di propria competenza, cioè la proposta di decreto presidenziale, a meno che il sub-procedimento costituente la fase dell'iniziativa e quella della deliberazione manchi di un elemento essenziale, necessario per il perfezionamento della fattispecie procedimentale o del suo atto conclusivo.

5. - Sulla base dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, che contiene la disciplina legislativa della fase dell'iniziativa presso il Consiglio superiore riguardo al conferimento degli incarichi direttivi, il concerto del Ministro della giustizia sulla proposta della commissione ivi menzionata costituisce un elemento essenziale del procedimento. Tale articolo, infatti, dispone che "sul conferimento degli uffici direttivi (..) il Consiglio delibera su proposta, formulata di concerto col Ministro per la grazia e giustizia, di una commissione formata da sei dei suoi componenti, di cui quattro eletti dai magistrati e due eletti dal Parlamento".

Salvo a precisare nei punti seguenti che cosa si intenda per concerto nella disposizione ora citata e salvo ad accertare se nel caso contestato il concerto si sia concretamente realizzato, al fine di verificare se il Ministro della giustizia si trovava di fronte a un'ipotesi di mancanza di un elemento necessario per il compimento del procedimento di formazione della deliberazione del Consiglio superiore, che lo legittimava a sospendere direttamente l'iter procedimentale, occorre sottolineare che nel caso lo strumento del concerto costituisce la modalità con cui il legislatore ha configurato il dovere di collaborazione, che questa Corte (v. sentenza n. 168 del 1963) ha già individuato come punto di equilibrio interpretativo fra la disposizione costituzionale che attribuisce al Consiglio superiore l'esclusiva competenza sui provvedimenti concernenti lo status dei magistrati (art. 105) e quella che affida al Ministro della giustizia la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110).

Le garanzie costituzionali predisposte per la tutela dello status d'indipendenza dei magistrati e dell'ordine giudiziario ricomprendono nel proprio ambito di applicazione - come è stato già affermato da questa Corte (v. sentenza n. 72 del 1991) - anche la nomina dei magistrati negli uffici direttivi. E, invero, il conferimento di tali uffici, non soltanto incide sullo status dei magistrati, poiché concorre a connotare la loro posizione nell'ambito dell'ordinamento giudiziario attraverso la titolarità di poteri specifici concernenti, fra l'altro, le proposte di formazione delle tabelle, l'assegnazione degli affari e, in genere, la "amministrazione della giurisdizione", ma comporta altresì una connessione con l'assegnazione delle funzioni e il trasferimento dei giudici, che, a norma dell'art. 105 della Costituzione, spettano in via esclusiva al Consiglio superiore della magistratura.

Ciò non toglie, tuttavia, che nell'attuale assetto ordinamentale, la direzione degli uffici giudiziari attenga anche all'amministrazione dei servizi giudiziari, amministrazione che, come questa Corte ha già precisato (v. sentt. nn. 168 del 1963 e 142 del 1973), non concerne semplicemente i mezzi (locali, arredi, personale ausiliario, etc.) necessari per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma riguarda altresì "sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti". In considerazione di questo suo oggetto specifico e dell'indubbia incidenza oggettivamente esercitata sullo status dei magistrati, il conferimento degli uffici direttivi attraverso la deliberazione del Consiglio superiore su proposta della commissione competente, formulata a seguito della partecipazione del Ministro della giustizia, rappresenta un bilanciamento non

irragionevole dei valori costituzionali contenuti negli artt. 105 e 110 della Costituzione e, in particolare, del principio affermato da questa Corte (v. sent. n. 168 del 1963), secondo il quale, se l'autonomia della magistratura esclude ogni intervento determinante del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo status dei magistrati, non impedisce, tuttavia, che tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, sussista un rapporto di collaborazione.

Tutto ciò comporta che il concerto previsto dall'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958 non costituisce soltanto un elemento essenziale del procedimento, legislativamente determinato, circa il conferimento degli uffici direttivi, ma rappresenta anche una congrua soluzione procedimentale prescelta dal legislatore in attuazione della funzione assegnata dall'art. 110 della Costituzione al Ministro della giustizia relativa all'organizzazione e al funzionamento dei servizi giudiziari.

6. - Il conflitto di attribuzioni in esame è dovuto, in larga misura, al diverso significato che le parti assegnano alla nozione di concerto contenuta nel ricordato art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958.

Sebbene non si possa dubitare che consista in un modulo procedimentale volto al coordinamento di una pluralità di interessi, spesso eterogenei e imputabili ad autorità distinte, il concerto dà luogo nel diritto pubblico a una molteplicità di figure alla quale è in ogni caso estranea la connotazione del parere. Allo stato attuale della legislazione deve pertanto escludersi che l'art. 11, terzo comma, possa essere interpretato nel senso di riferirsi semplicemente a un parere non vincolante che il Ministro della giustizia deve esprimere nei confronti della proposta formulata dalla commissione per il conferimento degli incarichi direttivi.

D'altra parte, la nozione di concerto cui si riferisce l'art. 11 non si identifica neppure con quella di accordo. A questa conclusione si perviene attraverso un'interpretazione adeguatrice dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958.

Infatti, poiché questa Corte ha più volte escluso la conformità a Costituzione di interventi ministeriali di carattere determinante sulle decisioni di competenza del Consiglio superiore (v. sentt. nn. 168 del 1963, 44 del 1968 e 12 del 1971), occorre verificare, prima di dar corpo a un sospetto d'illegittimità costituzionale nei confronti del ricordato terzo comma dell'art. 11, se quest'ultimo possa plausibilmente avere un significato diverso da quello dell'accordo, che non sia incompatibile con i principi costituzionali. E non v'è dubbio che tale significato sia identificabile in quello che fa coincidere il concerto, non già con un atto sostanziale di assenso o di veto, ma con un'attività di concertazione finalizzata alla formulazione di una proposta comune.

Più precisamente, sulla base di un'interpretazione dell'art. 11, terzo comma, adeguata ai principi costituzionali, la commissione del Consiglio superiore competente a formulare le proposte di conferimento degli incarichi direttivi non può inoltrare le proprie designazioni al plenum del Consiglio medesimo se non dopo aver svolto una seria e approfondita opera di concertazione diretta al fine sopra indicato. E, poiché tale attività inerisce a un procedimento comportante il concorso di organi o soggetti distinti nell'esercizio di una funzione pubblica di rilievo costituzionale - i quali pertanto, come questa Corte ha già precisato (v. sent. n. 80 del 1989), sono tenuti a comportarsi secondo i principi della correttezza nei loro rapporti reciproci e nel rispetto sostanziale dell'altrui autonomo ruolo - e poiché, come s'è prima ricordato, in base agli artt. 105 e 110 della Costituzione, tra Consiglio superiore e Ministro della giustizia sussiste, pur nella salvaguardia delle reciproche competenze, un dovere specifico di collaborazione, il modulo procedimentale del concerto, previsto dal citato art. 11, comporta che la relativa attività debba essere svolta nel pieno rispetto del principio costituzionale di leale cooperazione.

7. - In definitiva, il concerto del Ministro della giustizia sulla proposta della commissione per gli incarichi direttivi, disciplinato dall'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, implica un vincolo di metodo, non già di risultato. Ciò significa, innanzitutto, che, anche se al termine della loro attività di concertazione non perverranno in concreto a una proposta unitaria, la commissione e il Ministro sono tenuti a porre in essere una discussione e un confronto realmente orientati al superiore interesse pubblico di operare - a seguito di un esame effettivo ed obiettivo, dialetticamente svolto, di tutti gli elementi ai fini della copertura di quel determinato incarico direttivo - la scelta più idonea. Oltre a dover essere effettive e obiettivamente finalizzate all'interesse pubblico indicato, la discussione e il confronto tra la commissione e il Ministro devono metodologicamente svolgersi in base al principio di leale cooperazione e, in particolare, in base ai paradigmi e alle regole della correttezza nei rapporti reciproci e del rispetto dell'altrui autonomia.

Sotto il primo profilo, occorre osservare che la commissione concertante è tenuta a formulare una valutazione preliminare da comunicare al Ministro, la quale deve essere basata su motivazioni non rituali o stereotipe, ma dirette a evidenziare i reali motivi della scelta proposta e la non incidenza sulla stessa di logiche estranee alla valutazione obiettiva e imparziale dei candidati. Alla valutazione preliminare, ove una delle parti ne ravvisasse la necessità, deve esser allegata copia della documentazione utile per la formulazione della proposta e devono esser fornite, su richiesta, le eventuali integrazioni di dati e di informazioni. Analoghi vincoli ricadono sul Ministro, il quale, in particolare, se utilizza una propria documentazione, ha il dovere di renderla nota alla commissione, in modo che il confronto sugli argomenti e sulle valutazioni risulti serio, approfondito, esauriente e costruttivo. In ogni caso, quando la valutazione preliminare della commissione incontrasse iniziale ostacolo nelle valutazioni difformi del Ministro sulle capacità organizzative e gestionali del candidato indicato, il dovere di discussione ricadente sull'autorità procedente comporta che si ponga in essere, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze attraverso le necessarie fasi dialogiche, quantomeno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica.

Sotto il profilo della leale cooperazione e, in particolare, sotto quello della correttezza nei rapporti reciproci, l'attività di concertazione deve svolgersi secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in relazione alla specifica proposta da formulare, quanto in relazione a pregresse proposte riguardanti lo stesso magistrato o lo stesso incarico. Le parti, inoltre, non possono dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni.

Così precisata in base all'interesse pubblico da perseguire e al metodo della leale cooperazione, l'attività di concertazione tra commissione e Ministro, prevista dal ricordato art. 11, risponde all'esigenza costituzionale, per la quale, quando si tratta di preposizione a uffici, come quelli relativi agli incarichi direttivi, dove forte è l'incidenza delle capacità organizzative e gestionali nell'assegnazione da compiere, l'esercizio delle competenze del Consiglio superiore sui provvedimenti di stato dei magistrati (art. 105 della Costituzione) deve tenere ragionevolmente conto degli interessi relativi all'organizzazione e al funzionamento dei servizi giudiziari, imputati al Ministro della giustizia (art. 110 della Costituzione). Il dovere di reciproca collaborazione, che deve ispirare l'esercizio delle predette competenze, comporta che, se l'attività di concertazione deve essere soggettivamente ed oggettivamente orientata a ricercare, per quanto possibile, la convergenza fra le parti, allo stesso modo il "rifiuto del concerto" da parte del Ministro dev'essere motivato, non già da semplici divergenze, ma da gravi e insuperabili contrasti sulla proposta da formulare. In quest'ultima evenienza spetterà al plenum del Consiglio superiore la deliberazione sull'incarico da conferire in relazione alla proposta della commissione competente e alle eventuali diverse indicazioni del Ministro, con il dovere per il Consiglio di motivare adeguatamente la propria scelta anche in riferimento alle valutazioni e alle argomentazioni formulate in sede di proposta.

8. - Il conflitto di attribuzioni in esame e, più in particolare, la questione se tra la commissione per gli incarichi direttivi e il Ministro della giustizia si sia realizzato il concerto previsto dall'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958, in attuazione degli artt. 105 e 110 della Costituzione, vanno risolti sulla base dei criteri ora precisati. Al fine di verificare se si sia effettivamente svolta ovvero sia mancata un'adeguata attività di concertazione, ispirata al principio della leale cooperazione, occorre procedere all'esame dei comportamenti in concreto tenuti dalle parti in sede di concerto.

Dopo che, in ossequio al previgente art. 22 del regolamento interno del Consiglio superiore della magistratura, la commissione per gli incarichi direttivi, il 18 luglio 1991, aveva inviato al plenum l'elenco degli aspiranti al posto di Presidente della Corte d'appello di Palermo, le proprie valutazioni e le conseguenti motivate conclusioni e dopo che, in osservanza dello stesso art. 22, il plenum aveva espresso il proprio avviso, il Ministro della giustizia, richiesto del concerto dalla predetta commissione, inviava una lettera al Vice- presidente del Consiglio superiore con la quale faceva presente che, in relazione all'interesse pubblico a che siano conferiti incarichi direttivi a magistrati idonei a dirigere i servizi - servizi di cui lo stesso Ministro è costituzionalmente responsabile -, egli era indotto a chiedere urgentemente una sostanziale modifica del ricordato art. 22. A parere del Ministro, infatti, quest'ultimo articolo, nel prevedere in fase di proposta la valutazione della commissione e l'avviso del plenum anteriormente al concerto con il Ministro, riduceva la partecipazione di quest'ultimo a un atto formale di assenso o di rifiuto nei confronti di una scelta sostanzialmente già effettuata dal Consiglio superiore. In ragione di ciò il Ministro chiedeva una modifica dell'art. 22 che, per essere in armonia con la legge e con la Costituzione, avrebbe dovuto promuovere una più proficua collaborazione tra il Consiglio e il Ministro stesso, ferma restando l'autonomia della decisione finale da parte del plenum.

Con lettera del 30 luglio 1991, il Vicepresidente del Consiglio superiore rispondeva al Ministro che, pur ritenendo il testo allora in vigore dell'art. 22 pienamente legittimo, concordava sull'esigenza della collaborazione nel rispetto delle reciproche competenze e, pertanto, non poteva non ravvisare un fondamento nella richiesta del Ministro, specialmente con riguardo alla sottolineatura da questo compiuta sull'autonomia di decisione del Consiglio. Il 5 agosto dello stesso anno, il Presidente della Repubblica scriveva al Vicepresidente del Consiglio superiore rilevando la delicatezza della questione sollevata dal Ministro e manifestando l'intenzione di non porre all'ordine del giorno dei lavori consiliari il conferimento degli incarichi direttivi finché le procedure interne si prestavano a critiche sotto il profilo del rispetto delle competenze degli organi partecipanti. Anche a questa lettera il Vicepresidente del Consiglio superiore rispondeva il 9 agosto 1991 dichiarandosi d'accordo e comunicando di aver già pregato la commissione per il regolamento di varare la modifica dell'art. 22 con sollecitudine, onde evitare la paralisi nel conferimento degli incarichi direttivi.

Raccogliendo la preoccupazione manifestata dal Vicepresidente del Consiglio superiore circa l'urgenza del provvedere alla copertura degli incarichi, il Ministro, in data 18 settembre 1991, dava il proprio assenso al conferimento di tutti gli incarichi direttivi, ad eccezione di due (fra cui quello contestato), ribadendo, tuttavia, riguardo a questi ultimi, che, fino a quando non fosse adottata una nuova norma regolamentare resa conforme alla legge e alla Costituzione, non avrebbe preso in considerazione ulteriori provvedimenti adottati secondo l'art. 22 allora in vigore, ritenendo che quest'ultimo fosse in contrasto con la legge.

In conseguenza della nuova lettera del Ministro, il Consiglio superiore decideva di riunire il suo plenum per prendere posizione sulla situazione. Il 3 ottobre 1991 quest'ultimo adottava una risoluzione, con la quale, dopo aver premesso che le nuove procedure per il concerto non potevano avere applicazione ai conferimenti di incarichi direttivi in corso o, comunque, alle fasi pregresse del procedimento in atto, chiedeva al Ministro un sollecito perfezionamento delle proposte già avviate sulla base dell'art. 22 nel testo da lui contestato. Nel corso della stessa seduta, il Consiglio approvava poi il nuovo testo dell'art. 22, con il quale si stabilisce che in

fase di proposta la Commissione per gli incarichi direttivi indica al Ministro l'elenco degli aspiranti, le proprie valutazioni, le conseguenti motivate conclusioni e quelle dei dissenzianti al fine di procedere al concerto e, all'esito di questo, riferisce al Consiglio che delibera sull'incarico da assegnare.

A seguito della richiesta del Consiglio superiore, il Ministro, in data 11 novembre 1991, "rifiuta il concerto" sulla proposta di conferimento dell'incarico di Presidente della Corte d'appello di Palermo nella persona del dott. Pasquale Giardina, allegando motivazioni relative tanto al merito della scelta quanto alle capacità organizzative dei candidati e affermando di preferire sotto entrambi i profili il dott. Antonino Palmeri, già indicato da alcuni commissari.

Il 18 novembre 1991 la Commissione competente, invocando ancora il testo dell'art. 22 contestato, riteneva di essere priva di qualsiasi ulteriore potere sulla procedura in corso e, conseguentemente, investiva per la decisione il plenum comunicando tanto la propria proposta quanto quella del Ministro. In data 11 dicembre, il Consiglio, dopo aver deciso che non occorreva tornare in commissione per la riformulazione della proposta o per la prosecuzione dell'istruttoria e che occorreva procedere alla decisione definitiva, conferiva l'incarico in questione al dott. Giardina.

Il 17 dicembre 1991 il Presidente della Repubblica inviava una lettera al Consiglio superiore con la quale portava a conoscenza dello stesso che il Ministro della giustizia non intendeva proporre l'emanazione del decreto presidenziale previsto dall'art. 17 della legge n. 195 del 1958 per il fatto che considerava irricevibile la deliberazione del Consiglio, essendo questa avvenuta su una proposta sulla quale non era stato effettuato il prescritto concerto. In particolare, il Ministro affermava di non poter partecipare alla formazione di un atto illegittimo, perché privo del richiesto concorso della volontà ministeriale alla proposta della commissione, e lamentava l'applicazione nel caso del vecchio art. 22 del regolamento, il quale, a suo giudizio, costituiva un intralcio a un'effettiva collaborazione, dal momento che limitava, ad un tempo, la discrezionalità della commissione e la libertà di valutazione del Ministro.

Su questa decisione del Ministro della giustizia di non dar corso al predetto decreto, il Consiglio superiore, in data 29 gennaio 1992, deliberava di elevare il conflitto di attribuzioni ora in esame.

9. - Dal complesso dei comportamenti osservati dalle due parti in relazione all'attività di concertazione svolta per il conferimento dell'incarico direttivo di Presidente della Corte di appello di Palermo risulta che il contestuale rifiuto del Ministro della giustizia di "dare il concerto" e di applicare il testo allora vigente dell'art. 22 del regolamento interno esprimeva l'esigenza di procedere, specialmente con riguardo agli incarichi più delicati, a una più intensa e fattiva collaborazione tra i partecipanti al concerto prescritto dall'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958. Questa richiesta è stata sostanzialmente condivisa dal Consiglio superiore, tanto che, per un verso, ha ripetutamente manifestato su di essa il consenso attraverso il suo Vicepresidente e, per altro verso, ha posto sollecitamente mano a una modifica dell'art. 22 del regolamento interno, diretta a disciplinare le modalità del concerto in una direzione collimante con quella postulata dal Ministro della giustizia.

Tuttavia, mentre esprimeva questa posizione generale concordante con quella del Ministro, il Consiglio superiore, in relazione al caso di specie, teneva un comportamento contraddittorio rispetto a quella posizione. Infatti, nella seduta della Commissione per gli incarichi direttivi del 18 novembre 1991, di fronte a un primo rifiuto del Ministro di "dare il concerto" e di fronte alle sue osservazioni critiche, la Commissione medesima negava la propria disponibilità a proseguire il confronto in relazione a un incarico direttivo di estrema delicatezza, allegando una carenza di potere riguardo a ulteriori confronti, che, a ben vedere, avrebbe potuto essere affermata soltanto sull'erroneo presupposto che il concerto fosse equiparabile a un parere obbligatorio, ma non vincolante. In realtà, così facendo, la commissione per gli incarichi

direttivi ha mancato di esplicitare l'attività di concertazione, venendo meno al dovere di leale cooperazione cui deve ispirarsi il concerto, per il quale ricade sull'organo procedente il vincolo di fare quanto è possibile per tentare di superare le eventuali divergenze insorte in vista del miglior perseguimento dell'interesse pubblico in discussione. E ciò vale tanto più in relazione al conferimento di un incarico direttivo di importanza fondamentale qual era, nel caso, quello di Presidente della Corte d'appello di Palermo.

In base alle considerazioni suesposte, che portano a negare la sussistenza in concreto di un'adeguata attività di concertazione, questa Corte, in riferimento al conflitto di attribuzioni promosso in via principale, dichiara che spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura di conferimento degli uffici direttivi quando, da parte della commissione competente, sia mancata un'adeguata attività di concertazione, ispirata al principio della leale cooperazione in vista della formulazione della proposta. Conseguentemente, la stessa Corte dichiara che, essendo mancata, nel caso di specie, la detta attività, spetta al Ministro non proporre al Presidente della Repubblica il decreto di conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte d'appello di Palermo, relativo alla deliberazione adottata dal Consiglio superiore della magistratura in data 11 dicembre 1991.

10. - In via subordinata, il Consiglio superiore della magistratura chiede a questa Corte di dichiarare che non spetta al Ministro della giustizia il potere di impedire allo stesso Consiglio, negando il proprio positivo concerto alla proposta di nomina, di deliberare il conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte d'appello di Palermo.

Le argomentazioni svolte e le conclusioni raggiunte nei punti precedenti della motivazione contengono già i motivi e la risoluzione da dare anche alla domanda subordinata. Se alla nozione di concerto non può associarsi la figura del parere non vincolante, ancorché obbligatorio, allo stesso modo deve negarsi che, a un'interpretazione dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 195 del 1958 non incompatibile con la Costituzione, il concerto possa coincidere con la necessità che tra commissione per gli incarichi direttivi e Ministro si raggiunga un accordo sul nome da proporre per la decisione del plenum.

Il concerto, s'è prima detto, comporta un vincolo di metodo, non di risultato: un vincolo che obbliga le parti a una leale cooperazione, finalizzata alla ricerca della maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva. Pertanto, posto che l'attività di concertazione deve essere effettuata in modo adeguato, nel senso sopra precisato, e posto che le parti non debbono tenere comportamenti ostruzionistici e sleali, né usare espedienti dilatori o pretestuosi, i tempi ragionevoli della concertazione sono quelli necessari a un'effettiva e leale discussione, quantomeno secondo lo schema dialogico indicato in precedenza: i tempi irragionevoli, infatti, sono quelli utilizzati per manovre dilatorie e per comportamenti non conferenti rispetto al miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico connesso al conferimento dell'incarico direttivo al candidato professionalmente più idoneo.

In considerazione del fatto che, in caso di mancato raggiungimento di un accordo, non può, dunque, essere impedito l'ulteriore corso del procedimento (v., per l'applicazione di tale modulo in altro ambito, sentt. nn. 21 e 482 del 1991) e, in considerazione del fatto che, come pure convengono le due parti, non può essere arbitrariamente ostacolata la decisione finale di spettanza del plenum e l'autonomia del Consiglio superiore relativamente al conferimento dell'incarico direttivo, questa Corte, in riferimento alla domanda subordinata del ricorrente, dichiara che non spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sul conferimento degli uffici direttivi, quando, nonostante che sia stata svolta un'adeguata attività di concertazione nel senso sopra precisato, non si sia convenuto in tempi ragionevoli, tra la commissione e il Ministro sulla proposta da formulare.

11. - Le interpretazioni degli artt. 11, terzo comma, e 17, primo comma, della legge n. 195

del 1958 accolte ai fini della risoluzione del presente conflitto di attribuzioni precludono la possibilità che ai suddetti articoli si conferiscano i significati in relazione ai quali il ricorrente ha prospettato i dubbi di legittimità costituzionale menzionati all'inizio della motivazione in diritto. Il che fa venir meno le condizioni perché questa Corte sia tenuta a valutare se sollevare, o meno, le prospettate questioni di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto fra poteri dello Stato, indicato in epigrafe, promosso dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri;

Dichiara che spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura di conferimento degli uffici direttivi quando, da parte della commissione competente, sia mancata un'adeguata attività di concertazione, ispirata al principio di leale cooperazione ai fini della formulazione della proposta e, conseguentemente, essendo mancata nella specie la detta attività, spetta al Ministro non proporre al Presidente della Repubblica il decreto di conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente della Corte d'appello di Palermo relativo alla delibera del Consiglio superiore della magistratura in data 11 dicembre 1991;

Dichiara che non spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura sul conferimento degli uffici direttivi quando, nonostante che sia stata svolta un'adeguata attività di concertazione nei sensi indicati nel capo precedente, non si sia convenuto in tempi ragionevoli tra la commissione e il Ministro sulla proposta da formulare.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, Il 9 luglio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.