

Quesito in ordine all'interpretazione da darsi all'art. 5, terzo comma, della legge 30 luglio 2007, n. 111 (Disposizioni varie) con riferimento alla temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, in previsione della formulazione delle prossime proposte tabellari.

(Risposta a quesito del 4 ottobre 2007)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 4 ottobre 2007, ha adottato la seguente delibera:

«1. I quesiti proposti dal presidente del Tribunale di ... e, con maggiore ampiezza e approfondimento, dai dirigenti degli uffici giudiziari ... riguardano le modalità di applicazione della disciplina della cosiddetta temporaneità degli uffici direttivi nella fase transitoria tra l'entrata in vigore della legge n. 111/2007 e il funzionamento a regime del nuovo sistema.

Alla enunciazione dei quesiti e alla relativa risposta conviene premettere il richiamo ai dati normativi implicati (o, comunque, richiamati nei quesiti).

L'art. 45 del decreto legislativo n. 160/2006 come modificato dalla legge n. 111/2007 (recante la rubrica «Temporaneità delle funzioni direttive»), nella parte che qui rileva, recita: «1. Le funzioni direttive hanno natura temporanea e sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per un'ulteriore sola volta, per un eguale periodo a seguito di valutazione, da parte del Consiglio superiore della magistratura, dell'attività svolta (...) / 2. Alla scadenza del termine di cui al comma 1, il magistrato che ha esercitato le funzioni direttive, in assenza di domanda per il conferimento di altra funzione, ovvero in ipotesi di reiezione della stessa, è assegnato alle funzioni non direttive nel medesimo ufficio, anche in soprannumero». Sostanzialmente coincidente, sul punto, è la disciplina dettata per gli uffici semidirettivi dal successivo art. 46.

L'art. 35 dello stesso decreto legislativo, sotto la rubrica «Limiti di età per il conferimento delle funzioni direttive», dispone che «le funzioni direttive possono essere conferite esclusivamente ai magistrati che, al momento della data della vacanza del posto messo a concorso, assicurano almeno quattro anni di servizio prima della data di collocamento a riposo». Anche in questo caso del tutto sovrapponibile è la disciplina dettata, per gli uffici semidirettivi, dal precedente art. 34 *bis*.

Recita, infine, l'art. 5, terzo comma, della legge n. 111/2007: «Le disposizioni in materia di temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi si applicano a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge e pertanto, fino al decorso del predetto termine, i magistrati che ricoprono i predetti incarichi mantengono le loro funzioni. / Decorso tale periodo, coloro che hanno superato il termine massimo per il conferimento delle funzioni senza che abbiano ottenuto l'assegnazione ad altro incarico o ad altre funzioni decadono dall'incarico restando assegnati con funzioni non direttive né semidirettive nello stesso ufficio, eventualmente anche in soprannumero (...). / Nei restanti casi le nuove regole in materia di limitazione della durata degli incarichi direttivi e semidirettivi si applicano alla scadenza del primo periodo successivo alla data di entrata in vigore della presente legge».

2. È in questo contesto che si inseriscono i quesiti in esame che in realtà, pur utilizzando la forma interrogativa, sottopongono al Consiglio una interpretazione del quadro normativo alternativa a quella nelle stesse note definita attualmente prevalente.

Nel quesito dei dirigenti degli uffici ... si afferma, in particolare, che, secondo l'interpretazione diffusa nei giorni successivi all'entrata in vigore della legge n. 111, il terzo

comma dell'art. 5 di tale testo normativo «disciplinerebbe, in maniera indifferenziata, tutte le situazioni riguardanti i titolari di incarichi, direttive semidirettivi (di cui agli artt. 45 e 46 D.lvo 160/2006, come modificato dall'art. 10 l. 111/07) che, alla data del 27 gennaio 2008, avranno maturato il termine massimo di permanenza nell'incarico, ossia quello degli otto anni e che, quindi, salve le eccezioni introdotte nella stessa seconda proposizione del comma 3, sarebbe prevista la decadenza automatica e contemporanea di alcune centinaia di titolari di incarichi direttivi e semidirettivi», mentre «l'ultima parte del comma 3 disciplinerebbe, residualmente, la situazione di coloro che, ricoprendo parimenti incarichi direttivi e semidirettivi, alla data del 27 gennaio 2008 non avrebbero maturato il termine massimo di otto anni previsto per l'attribuzione di quegli incarichi, per i quali sarebbero previste scadenze differenziate, dovendosi far riferimento alla data di presa di possesso, anteriore al 27 gennaio 2008, ma risalente a un tempo inferiore agli otto anni (con applicazione delle norme di cui agli artt. 45 comma 2 e 46 comma 2 in tema di collocazione dei magistrati al momento della scadenza del periodo massimo)».

Detta interpretazione è contestata nella motivazione dei quesiti che - fondandosi sul dato letterale del citato art. 5, terzo comma, legge n. 111 (in particolare sulla espressione «termine massimo per il conferimento delle funzioni», che - sempre secondo gli interroganti - non può essere ritenuta equivalente a quella «termine massimo di permanenza nell'incarico») e ritenendo che detta norma debba essere correlata con quella degli artt. 34 bis e 35 del decreto legislativo n. 160 - ricostruisce il sistema nel senso che «il legislatore ha inteso fare riferimento, nel disciplinare la materia della decadenza, non al decorso del tempo e alla permanenza nell'incarico direttivo o semidirettivo (iniziati anche molto tempo prima e sotto il vigore di una normativa di segno opposto), ma *al termine massimo (di età) per il conferimento delle funzioni* (direttive o semidirettive)», con la conseguenza che «per i magistrati che abbiano raggiunto i limiti di età indicati negli artt. 34 bis e 35 decreto legislativo n. 160 e che, quindi, non abbiano ulteriori possibilità di richiedere e ricoprire incarichi direttivi è prevista la decadenza alla data del 27 gennaio 2008, senza possibilità di mantenere, neppure, una situazione di cosiddetta reggenza», mentre la decadenza non opera per i titolari delle funzioni semidirettive e direttive che non abbiano raggiunto lo sbarramento di età di cui agli artt. 34 bis e 35, per i quali è prevista - ai sensi dell'ultima parte del comma in esame - *«la permanenza in quelle funzioni per un tempo massimo di quattro anni a far data dalla entrata in vigore della legge* (o, al più, dalla scadenza del periodo indicato nella prima parte del cit. comma 3)».

3. Il primo criterio di interpretazione del quadro normativo in esame non può che essere - secondo quanto previsto dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale - quello *letterale*.

Ciò posto, il significato proprio delle parole è agevolmente - e univocamente - percepibile dalla piana lettura della prima parte del comma in esame, che - come già ricordato - recita: «Le disposizioni in materia di temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi (...) si applicano a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge e pertanto, fino al decorso del predetto termine, i magistrati che ricoprono i predetti incarichi mantengono le loro funzioni».

La sequenza dei termini utilizzati rende chiaro che: a) le disposizioni in materia di temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi di cui agli articoli 45 e 46 (e, dunque, il termine di otto anni come durata massima dell'incarico) si applicano a tutti i magistrati che ricoprono detti uffici: ciò comporta che, in caso di superamento dei termini di durata massima previsti negli articoli citati, essi decadono dall'incarico; b) la cessazione dall'incarico in caso di intervenuta maturazione del termine in esame non si verifica, peraltro, al momento della entrata in vigore della legge n. 111, ma allo scadere del centoottantesimo giorno ad essa

successivo (e, dunque, il 27 gennaio 2008); c) coloro che ricoprono incarichi direttivi o semidirettivi senza aver superato i termini di durata continuano ad esercitare le loro funzioni fino alla scadenza del termine previsto (quattro o otto anni dalla data di conferimento dell'incarico). Il sistema descritto è avvalorato dal fatto che il riferimento della norma a «coloro che hanno superato il termine massimo» evoca il criterio della «scadenza» insito nell'articolazione della disciplina della temporaneità.

Ciò è contestato dagli interroganti che fanno leva sulla formulazione del secondo periodo del comma in esame («Decorso tale periodo, coloro che hanno superato il termine massimo per il conferimento delle funzioni senza che abbiano ottenuto l'assegnazione ad altro incarico o ad altre funzioni decadono dall'incarico restando assegnati con funzioni non direttive né semidirettive nello stesso ufficio, eventualmente anche in soprannumero»), e, in particolare, sull'espressione «coloro che hanno superato il termine massimo per il conferimento delle funzioni». Gli interroganti affermano che tale formulazione non può essere riferita a «coloro che hanno superato il termine massimo di durata dell'incarico».

Il rilievo non è fondato, pur dovendosi dare atto della imprecisione del testo normativo (imprecisione peraltro, come si vedrà, a 360 gradi). Il legislatore usa, infatti, il sostantivo «termine» che serve evidentemente a individuare la fine di un'attività che ha avuto un inizio e una durata prefissata per legge. «Superare il termine massimo» letteralmente significa - e non può significare altro - oltrepassare una scadenza temporale perentoriamente determinata per lo svolgimento di un incarico, laddove anche l'aggettivo «massimo» evoca il concetto di durata. La circostanza che il legislatore abbia fatto riferimento, con la già segnalata imprecisione, al «conferimento delle funzioni» anziché alla «permanenza nell'incarico» non basta a modificare il significato letterale del periodo. Gli interroganti ritengono che la formula vada letta come se dicesse «coloro che hanno superato l'età massima per il conferimento dell'incarico», ma così non è. L'ordinamento, infatti, contiene un numero assai elevato di norme che ricollegano determinati effetti al raggiungimento o al superamento di una certa età e mai ciò viene indicato come «superamento di un termine», massimo o minimo che sia: mai l'età può essere giuridicamente considerata un «termine». Ciò trova conferma anche nel fatto che, nella disciplina relativa ai requisiti per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, il legislatore non ha usato la parola «termine di età» ma quella, assai più propria e precisa, di «limiti di età».

4. A non diversa conclusione deve pervenirsi sul piano della interpretazione sistematica.

La norma di cui al terzo comma dell'art. 5 della legge n. 111/2007, infatti, è esplicitamente ed esclusivamente rivolta a disciplinare il principio della temporaneità degli uffici direttivi e semidirettivi con riferimento agli incarichi attribuiti prima dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui agli artt. 45 e 46 D.lgs. n. 160/2006 (come si evince dal suo primo periodo che - al fine di evitare incertezze sul punto - dispone che la nuova disciplina è applicabile anche agli incarichi in corso, a partire dal 180° giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge). Se questa è la finalità della norma è razionale ritenere che anche il suo secondo periodo (relativo alla decadenza dall'incarico) riguarda la disciplina transitoria della temporaneità e non anche quella - non espressamente richiamata e non richiedente disciplina transitoria - dei limiti massimi di età per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi. La circostanza che il legislatore abbia disciplinato con tutt'altra disposizione (artt. 34 *bis* e 35 d.lgs. 160/2006) i «limiti di età» per accedere alle funzioni direttive e semidirettive non può, dunque, avere alcuna influenza nell'identificare la normativa transitoria da applicare in tema di temporaneità degli incarichi.

Interpretata come prospettata gli interroganti, la disposizione avrebbe un significato precettivo del tutto estraneo ed eterogeneo rispetto alla materia della temporaneità degli incarichi direttivi trattata del comma in esame e del tutto inconferente rispetto al tema della regolazione della fase transitoria. Essa infatti - come segnalano gli stessi interroganti - si applicherebbe a tutti i titolari di incarichi direttivi, anche quelli ai quali l'incarico è stato conferito pochi mesi or sono, prevedendone la cessazione al raggiungimento del 71° anno (che rappresenterebbe, quindi, non soltanto il limite di età fissato per il conferimento delle funzioni direttive, ma anche il limite di età per il mantenimento delle stesse). Una disposizione siffatta è, allo stato, del tutto estranea al sistema introdotto con il decreto legislativo n. 160/2007 e non può essere in esso inserita in assenza di una previsione esplicita.

5. La soluzione qui prospettata trova, infine conferma, anche in base all'elemento – sussidiario, ma non irrilevante alla stregua del citato art. 12 disposizioni preliminari al codice civile – della *volontà del legislatore*. Risulta, infatti, dal resoconto della seduta del 28 giugno 2007 della Commissione giustizia del Senato che «il sottosegretario Scotti riformula l'emendamento¹ nel senso di chiarire che le nuove disposizioni in materia di temporaneità degli incarichi direttivi o semidirettivi entrano in vigore sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge e coloro che, alla data di entrata in vigore della legge, *hanno superato il limite di tempo dell'incarico o che lo superano nei sei mesi successivi, sono prorogati fino alla scadenza di detto termine*».

¹ Il testo proposto dal sottosegretario è quello dell'attuale art. 5, terzo comma, legge n. 111/2007. Il testo precedente recitava – è utile riportarlo per chiarire la materia regolamentata – : «I magistrati che, alla data di entrata in vigore della presente legge, ricoprono gli incarichi semidirettivi e direttivi, giudicanti o requirenti, di cui all'art. 10, commi da 6 a 12, del decreto legislativo n. 240 del 2006, come modificato dall'art. 2 della presente legge, mantengono le loro funzioni, in deroga ai commi 7 e 9 per i seguenti periodi massimi: diciotto mesi se hanno esercitato le suddette funzioni da oltre otto anni, un anno se hanno esercitato le suddette funzioni da oltre sette anni e sei mesi fino a otto anni, sei mesi se hanno esercitato le suddette funzioni da oltre sette anni fino a sette anni e sei mesi. Decorso tali periodi, senza che abbiano ottenuto l'assegnazione ad altro incarico o ad altre funzioni, decadono dall'incarico restando assegnati con funzioni non direttive né semidirettive nello stesso ufficio, eventualmente anche in soprannumero da riassorbire con le successive vacanze, senza variazione dell'organico complessivo della magistratura e senza oneri per lo Stato. Nei restanti casi le nuove regole in materia di limitazione della durata degli incarichi direttivi e semidirettivi si applicano alla scadenza del primo periodo successivo alla entrata in vigore della presente legge».