

Criteri e modalità della designazione alle funzioni di Procuratore Nazionale Antimafia aggiunto (art. 76 bis, co. 4 del R.D. 12 /1941).

(Risposta a quesito dell'11 febbraio 2009)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta dell'11 febbraio 2009, ha adottato la seguente delibera:

“Il Consiglio superiore della magistratura osserva:

Il Procuratore nazionale antimafia ha inoltrato al C.S.M. una nota con la quale, dopo aver premesso che intende procedere alla designazione di un magistrato fra quelli addetti alla Direzione nazionale antimafia ad assumere le funzioni di procuratore aggiunto, sottopone al Consiglio alcuni quesiti funzionali alla procedura in questione.

In particolare il richiedente richiama la delibera del 21 aprile 1994 con la quale il Consiglio ha ritenuto di dare una lettura della designazione prevista dalla norma di cui all'art. 76 bis, comma 4, conforme all'art. 105 della Costituzione quale atto finalizzato “ad ottenere un provvedimento finale adeguato alle esigenze reali dell'ufficio, compiutamente conosciute dall'organo designante”, come tale sottoposto all'approvazione dell'organo titolare del potere di nomina.

Ciò premesso il P.N.A. pone al Consiglio alcuni interrogativi dettati dalle recenti innovazioni relative alla disciplina dell'ordinamento giudiziario con riferimento alla permanenza delle indicazioni contenute nella richiamata delibera del 21 aprile 1994 in merito alla designazione del procuratore nazionale aggiunto presso la DNA.

In particolare, il richiedente chiede anzitutto una conferma dell'inquadramento già dato nella delibera citata all'incarico di procuratore aggiunto come relativo all'esercizio di funzioni di tipo semidirettivo.

Inoltre si ritiene importante verificare se e quale rilevanza, alla luce della sopravvenuta riforma dell'ordinamento giudiziario, vada riconosciuta al parametro dell'anzianità di servizio quale sostituto procuratore nazionale antimafia e quale relazione vada attribuita al diverso profilo dell'anzianità di ruolo.

Per altro verso si chiede di chiarire, se debbano ritenersi ancora vigenti le indicazioni precettive relative all'efficacia temporale biennale nell'attribuzione delle funzioni di cui in parola.

Infine il P.N.A. intende conoscere se della designazione anzidetta debba darsi comunicazione oltre che al Consiglio superiore della magistratura anche al Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello di Roma, nella cui sfera di competenza ricadono le determinazioni afferenti lo status dei magistrati della DNA.

Anche alla luce dei chiarimenti desunti dal parere dell'Ufficio studi n. 7/2009, con specifico riguardo alla nomina del procuratore aggiunto presso la DNA deve segnalarsi una prima delibera del Consiglio superiore della magistratura adottata in data 24 febbraio 1993 con la quale il Consiglio pose in evidenza i problemi che si erano determinati in conseguenza della formulazione scelta dal legislatore in ordine alla nomina del procuratore aggiunto.

Sul punto la delibera in parola richiama l'art.21-quinquies della legge 7 agosto 1992 n.356 (integrativo dell'art. 76 bis R.D. n. 12/41) il quale stabilisce, nell'ultimo inciso, che *"Il procuratore nazionale antimafia designa uno o più dei sostituti procuratori ad assumere le funzioni di procuratore nazionale antimafia aggiunto"*.

Tuttavia, ha osservato il CSM, la lettera della legge non fornisce risposte esaurienti al quesito sullo status del procuratore nazionale aggiunto. Viene infatti evidenziato che “non è chiaro cioè se questa nuova figura debba essere assimilata a quella di un *vicario*, privo di funzioni proprie, ma designato dal titolare a sostituirlo in caso di assenza o impedimento, secondo il modello organizzativo previsto dall'art.108 o.g., oppure a quella del "procuratore aggiunto", istituito nelle maggiori Procure presso i Tribunali, che possiede come competenza propria il diritto-dovere di sostituire il procuratore in caso di assenza o impedimento”.

Le conseguenze derivanti dalle due diverse interpretazioni sono significative. Da un lato il CSM ha rilevato che se si adottasse la prima, la designazione dei procuratori nazionali aggiunti sarebbe un provvedimento meramente organizzativo adottato nell'ambito delle competenze proprie del capo dell'ufficio; mentre se si adottasse la seconda, la norma sarebbe in contrasto con la Costituzione (art.105), che riserva al Consiglio superiore della magistratura tutti i provvedimenti, a partire dalle nomine, destinati ad incidere sullo status dei magistrati, così come esplicitamente confermato dalla sentenza n. 379 del 1992 della Corte Costituzionale.

Sulla base di un'ampia ricostruzione ermeneutica il Consiglio superiore della magistratura, con la delibera del 24 febbraio 1993, ha segnalato al Ministro della giustizia, ai sensi dell'art.10 della legge n.195 del 1958, l'opportunità di una modifica dell'art.21-quinquies della legge n.356 del 1992, nella parte in cui non attribuisce al Consiglio superiore della magistratura il potere di nomina dei procuratori nazionali antimafia aggiunti, nella considerazione che anche la D.N.A. presenta una struttura, simile alle procure territoriali, che implica una posizione profondamente diversa dell'aggiunto rispetto, ad esempio, al vicario degli uffici giudicanti, con la conseguenza che la sua designazione non può considerarsi atto con efficacia meramente auto-organizzativa, ma acquista una rilevanza più generale, che lo riconduce inevitabilmente nell'ambito di previsione dell'art.105 della Costituzione.

Tuttavia, in conseguenza della mancata modifica della norma di cui all'art.21 quinquies della legge n.356 del 1992, relativamente alla designazione del procuratore aggiunto, il Consiglio nella seduta del 21 aprile 1994 si è occupato nuovamente della questione in occasione della richiesta del Procuratore nazionale antimafia che chiedeva la ratifica dell'atto di designazione adottato ai sensi dell'art. 76 bis del R.D. n. 12/41 come modificato dalla legge n. 356/92.

In particolare detta delibera ricostruisce i problemi che il Consiglio si era posto con la risoluzione 24 febbraio 1993, e ribadisce il principio che l'attribuzione ad un altro organo diverso dal CSM della potestà di assegnare funzioni a magistrati sarebbe in contrasto con l'art. 105 Cost.

Sul punto la delibera consiliare evidenzia che le funzioni di "aggiunto", sotto il profilo ordinamentale, sono riconducibili ad uno specifico status, diverso ed intermedio tra sostituto e procuratore della Repubblica.

Il procuratore aggiunto, benché non abbia potestà proprie di "amministrazione della giurisdizione" - ossia compiti di organizzazione e direzione dell'ufficio, attribuiti in via diretta ed esclusiva al procuratore della Repubblica dall'art. 70 ord. giud. -, ne diventa titolare in due specifiche ipotesi: l'una è quella prevista dall'art. 109 ord. giud. in caso di mancanza o impedimento del procuratore della Repubblica; l'altra, di ambito più limitato rispetto alla prima, è quella della delega, da parte del procuratore della Repubblica, di dirigere e coordinare un determinato settore di affari penali o comunque di svolgere compiti riconducibili a quelli di organizzazione e direzione dell'ufficio.

A giudizio del Consiglio, quindi, le funzioni di procuratore aggiunto anche presso la DNA debbono in ogni caso essere conferite dal Consiglio superiore della magistratura, in quanto non sono riconducibili ad un modulo organizzativo interno.

Pertanto il CSM si è orientato in modo da adottare una interpretazione della norma nel senso più "adeguato" ai precetti costituzionali, sulla base della convinzione che il significato precettivo di una norma non può che essere enucleato dal dato letterale e dal sistema ordinamentale e costituzionale entro cui la stessa si inserisce.

Ed infatti il dato letterale e sistematico della norma in esame è nel senso che il posto o i posti di aggiunto, nell'ambito della procura nazionale antimafia, debbono essere istituiti secondo il sistema para-tabellare ed assegnati, mediante una procedura concorsuale interna, ad uno o più dei venti sostituti in servizio presso la procura medesima.

Tuttavia le funzioni da assegnare, sebbene non comportino l'ulteriore conferimento di quelle corrispondenti alla qualifica superiore rispetto a quella richiesta per sostituto, sono comunque riconducibili ad uno status da intendere analogo, sotto il profilo ordinamentale, a quello di

"aggiunto" istituito nelle procure presso i tribunali, mancando nel dato normativo ulteriori specificazioni funzionali oltre quella di "procuratore nazionale antimafia aggiunto".

La conclusione non sembra possa essere in contrasto con il sistema in considerazione del fatto che la figura di procuratore aggiunto, al pari degli altri incarichi semi-direttivi della magistratura giudicante, sia collegata ad uno specifico posto di organico della magistratura requirente, istituito secondo tutt'altro schema procedimentale ed alla cui assegnazione possono aspirare tutti magistrati in possesso di specifici requisiti di legittimazione.

Se ciò è incontestabile, altrettanto incontestabile è che - non essendoci al riguardo alcun limite costituzionale se non quello che il modulo organizzativo debba essere approvato nel suo complesso e nei singoli momenti attuativi dal Consiglio superiore - il legislatore sia libero di prevedere, in relazione ad uffici che abbiano diversi e specifici compiti rispetto a quelli degli altri uffici della requirente, che la nomina dell'aggiunto e comunque la composizione dell'ufficio in gruppi di lavoro coordinati da uno o più aggiunti siano realizzate mediante una fattispecie procedimentale assimilabile a quella tabellare e come tale collegata alle concrete esigenze di lavoro e caratterizzata, quanto alla nomina di uno o più aggiunti, dalla concorsualità interna e della temporaneità dell'incarico assegnato.

Questo sembra essere il più adeguato inquadramento sistematico da dare alla disposizione in parola, la cui pur innegabile incompletezza fornisce comunque chiare indicazioni in tal senso.

In definitiva - sottolinea la delibera consiliare - il prevedere che "il procuratore nazionale antimafia designa uno o più sostituti procuratori ad assumere le funzioni di procuratore nazionale antimafia aggiunto" va inteso come una chiara manifestazione della dissociazione tra la competenza di nomina e quella di proposta del soggetto o dei soggetti cui assegnare le funzioni di aggiunto.

La designazione, infatti, secondo la concorde opinione della dottrina (cfr. DE ROBERTO, Designazione amministrativa, in Enc. dir., Vol. XII, p. 305; SANDULLI, Diritto Amministrativo, Napoli, 1989, p. 633; GIANNINI, Diritto amministrativo, Milano, 1988, p. 554 ss.) è da ritenere un atto interno del procedimento amministrativo, che si conclude necessariamente con atto finale di nomina, attribuito alla competenza di altro organo.

Trattasi - segnala la delibera consiliare - di atto assimilabile, di regola, ad un parere vincolante nel senso che l'autorità, cui spetta il potere di nomina, deve conformarsi alla designazione ovvero operare la propria scelta fra gli aspiranti indicati dal designante.

Così come non è da escludere, in considerazione della terminologia legislativa non sempre rigorosa, che la legge in alcuni casi usi il termine "designazione" nel senso di nomina, altrettanto non è da escludere che, qualora trattasi di organi strutturalmente e funzionalmente tra loro collegati e per di più in posizione di sovraordinazione l'uno rispetto all'altro, la designazione debba essere intesa nel senso di una necessaria forma di collaborazione interna finalizzata ad ottenere un provvedimento finale adeguato alle esigenze reali dell'ufficio, compiutamente conosciute dall'organo designante.

Questo ultimo aspetto è avvalorato dal fatto che la legge attribuisce allo stesso procuratore nazionale la potestà di indicare il numero di aggiunti da nominare, e, quindi, di rappresentare al Consiglio un modulo organizzativo - al pari di quanto i dirigenti degli uffici della giudicante fanno a norma dell'art. 7 bis ord. giud. - efficace per il lavoro da svolgere e comunque modificabile.

A sostegno di quanto affermato, il Consiglio ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale del 27 luglio 1992 n. 379 la quale ha precisato che il Consiglio superiore della magistratura è chiamato in ultima istanza a determinare l'assetto istituzionale di ciascun complesso di uffici giudiziari e come tale è l'organo cui è dalla Costituzione attribuita la competenza a dichiarare "definitivamente", nell'esercizio dell'attività di "amministrazione della giurisdizione", la volontà della struttura cui appartiene.

Ne discende che spetta al Consiglio superiore della magistratura anche la potestà di dettare criteri oggettivi cui il procuratore nazionale antimafia dovrà fare riferimento per la "designazione" degli aggiunti e per la composizione dell'ufficio che ne rappresenta il necessario presupposto. Tali direttive sarebbero espressione della potestà, comunemente riconosciuta al Consiglio, di

autodisciplinare l'esercizio dell'attività di "amministrazione della giurisdizione", nel cui ambito rientrano quelle di organizzazione interna degli uffici da svolgere in collaborazione con i dirigenti ed i Consigli giudiziari.

La specificità delle materie da trattare e delle funzioni che la Procura nazionale antimafia è chiamata a svolgere richiede che i parametri cui fare riferimento per la predisposizione di un efficace modulo organizzativo debbano avere riguardo alle singole realtà delle organizzazioni criminali ed alla necessità che siano costituiti gruppi di lavoro cui assegnare la trattazione unitaria di settori di intervento.

Pertanto i criteri cui il Procuratore nazionale antimafia deve attenersi per effettuare la sua "designazione", per la nomina degli aggiunti sono stati così schematicamente indicati dalla delibera in parola:

“1. Il procuratore nazionale antimafia prima di procedere alle designazioni invita i sostituti addetti all'ufficio a manifestare la loro disponibilità a ricoprire l'incarico;

2. Nell'effettuare le designazioni deve aversi riguardo alle "specifiche attitudini" ed alle "esperienze professionali" dei magistrati che hanno manifestato la loro disponibilità nonché, in mancanza di disponibilità, degli altri magistrati dell'ufficio, tenendo conto:

a.- della precedente esperienza specifica in ruolo di direzione di un ufficio di Procura presso il Tribunale o di una Direzione distrettuale antimafia;

b.- della precedente esperienza specifica nello svolgimento di compiti di organizzazione del lavoro nell'ambito di uffici giudiziari, con particolare riguardo agli uffici requirenti;

c.- della specifica esperienza nella trattazione di procedimenti per fatti di criminalità collegati a determinati ambiti territoriali, relativamente ai quali la Direzione Nazionale Antimafia risulti impegnata in modo prioritario nel periodo per il quale si propone la nomina;

d.- della specifica esperienza maturata nella trattazione dei problemi afferenti alla criminalità mafiosa e di stampo mafioso e nella gestione informatizzata di dati processuali;

e.- della specifica esperienza in rapporti con autorità giudiziarie ed investigative straniere;

f.- dell'anzianità di servizio quale sostituto nazionale antimafia, tenendo conto della qualità dell'impegno e delle capacità dimostrate nell'espletamento di tale funzione;

g.- di ogni altro elemento che, a giudizio del Procuratore nazionale, denoti una particolare attitudine ed idoneità a ricoprire l'incarico.

3. Il procuratore nazionale antimafia deve adeguatamente motivare la scelta effettuata.

4. Il procuratore nazionale, predisposto il decreto di designazione, lo comunica ai magistrati dell'ufficio e lo trasmette al Consiglio superiore della magistratura con gli atti eventualmente allegati;

5. I magistrati dichiaratisi disponibili e non designati possono proporre le loro osservazioni entro dieci giorni dalla comunicazione al procuratore nazionale che, qualora non le accolga, le trasmette al Consiglio superiore della magistratura;

6. Il Consiglio superiore della magistratura controlla la regolarità del provvedimento anche con riferimento ai criteri dianzi indicati e, tenuto conto delle osservazioni, provvede alla nomina degli aggiunti;

7. Nel caso in cui non provvede alla nomina, il Consiglio superiore della magistratura restituisce l'atto di designazione con i verbali della commissione competente e del plenum al procuratore nazionale antimafia, invitandolo a compiere una nuova valutazione.

8. L'incarico di procuratore nazionale antimafia aggiunto ha una durata di due anni e può essere rinnovato per altri due anni”.

Orbene alla luce delle nuove norme introdotte dalla legge delega n. 150/05 ed in particolare dal D.lgs. n. 106/06, come modificati dalla legge n. 111/07, l'inquadramento normativo relativo del problema posto dall'odierno quesito, non sembra aver subito particolari variazioni rispetto all'assetto normativo precedente.

Peraltro dal mancato intervento normativo sul punto, in occasione del riassetto globale dell'organizzazione ordinamentale degli uffici giudiziari, può anche dedursi una indiretta conferma della validità dell'inquadramento fornito dal Consiglio con la delibera del 24 febbraio 1993 alla procedura di nomina dei procuratori aggiunti presso la DNA, atteso che una diversa volontà legislativa avrebbe certamente avuto modo, in quel contesto, di manifestarsi.

In detta delibera, invero, la ricostruzione normativa e la lettura del dato normativo fornita, alla luce del profilo costituzionale, dei compiti e dei poteri attribuiti in occasione della nomina del procuratore aggiunto presso la DNA con la delibera da ultimo citata sembrano conservare piena validità, anche in seguito alle modifiche introdotte.

Per quanto attiene specificamente alla rilevanza che è stata riconosciuta al parametro dell'anzianità di servizio quale sostituto procuratore nazionale antimafia in relazione al diminuito rilievo attribuito al profilo dell'anzianità di ruolo, occorre segnalare che il peso assegnato nella delibera richiamata al criterio menzionato, assume importanza in quanto dato significativo ai fini della ponderazione della specifica esperienza maturata presso l'ufficio della DNA e non in assoluto ma in funzione graduata in quanto sintomo di una conoscenza del particolare ruolo giurisdizionale assegnato dalla legge.

In tale contesto, quindi, il parametro in parola non sembra in contraddizione con il rilievo residuale attribuito all'anzianità di ruolo per il conferimento degli altri incarichi semidirettivi rapportabili, poiché in tal caso si ha riguardo ad un diverso criterio di valutazione misurato specificamente sull'esperienza settoriale maturata.

Relativamente all'efficacia temporale dell'attribuzione delle funzioni di procuratore nazionale aggiunto, occorre segnalare che l'inquadramento fornito al tema nella delibera del 24 febbraio 1993 era evidentemente conseguente alla previsione normativa che faceva riferimento al biennio circa la validità dell'organizzazione tabellare degli uffici giudiziari.

In proposito il Consiglio superiore della magistratura con la delibera del 12 luglio 2007 (che richiamava la precedente delibera del 5 luglio 2006) ha fornito una ricostruzione del nuovo assetto normativo in base alla quale i criteri di organizzazione degli uffici requirenti si devono concretare nel progetto di organizzazione dell'ufficio che, modellato sulle cadenze delle tabelle degli uffici giudicanti, va predisposto ogni triennio.

In particolare i citati provvedimenti organizzativi dei Procuratori della Repubblica, come del Procuratore nazionale antimafia, dovranno essere trasmessi ogni triennio al Consiglio superiore della magistratura per essere valutati dall'organo di governo autonomo alla luce dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'amministrazione nonché di autonomia e indipendenza previsti dalla Costituzione.

Da ciò consegue che il riferimento alla validità biennale delle funzioni attribuite al procuratore aggiunto, contenuto nella delibera richiamata, andrebbe aggiornato secondo la nuova cadenza triennale introdotta dalla nuova normativa.

Per quel che riguarda infine l'eventuale intervento in tale contesto del Consiglio giudiziario di Roma, cui è riconosciuta specifica competenza per le determinazioni relative allo status dei singoli magistrati che prestano servizio presso la DNA, non sembra che dalle modifiche normative intervenute possa farsi derivare alcuna conseguenza innovativa con riferimento alla specifica procedura di nomina del procuratore aggiunto come disciplinata dall'art. 76 bis o.g., che non lo prevedeva. In considerazione della peculiarità dell'ufficio requirente in esame, inoltre, e in particolare dalla circostanza che esso ha una competenza territoriale nazionale ed è quindi funzionalmente svincolato da qualsiasi ufficio giudicante, non potrà trovare applicazione quanto previsto dal punto 3.2 lett. D) della risoluzione di questo Consiglio del 12 luglio 2007 laddove si afferma che i Consigli giudiziari potranno valutare – nell'ambito del più ampio esame delle tabelle degli uffici giudicanti e in relazione ai profili incidenti su di esse – i criteri adottati per l'organizzazione degli uffici di Procura, atteso lo stretto rapporto di interdipendenza tra tali uffici, al fine di garantire una funzionalità complessiva del servizio nel settore penale.

Alla stregua delle considerazioni esposte, si risponde ai quesiti proposti dal Procuratore Nazionale Antimafia così come risulta da quanto esposto, e sinteticamente come segue:

- per la nomina del o dei procuratori aggiunti presso la Direzione Nazionale Antimafia rimangono validi sia l'inquadramento dell'incarico come relativo all'esercizio di funzioni semidirettive, sia tutti i criteri di designazione e la procedura prevista dalla delibera del 21 aprile 1994;
- il parametro dell'anzianità di servizio nell'ufficio e del suo rapporto con l'anzianità nel ruolo andrà valutato secondo quanto previsto da detta delibera;
- la designazione, e conseguente nomina, dei procuratori aggiunti andrà riformulata o confermata a scadenza triennale, in occasione della redazione del progetto di organizzazione di ogni ufficio requirente, così come stabilito dalla delibera del 12 luglio 2007;
- della predetta designazione non dovrà darsi comunicazione al Consiglio Giudiziario di Roma.

Tutto ciò premesso, il Consiglio

delibera

di rispondere al quesito nel senso di cui in parte motiva.”.