

Interpretazione dell'art. 1 co. 4 del D.lgs. del 20 febbraio 2006 n. 106; dell'art. 5 co. 3 della Legge 111/07; degli artt. 45 e 46 del D.lgs. 160/06.
(Risposta a quesiti del 7 febbraio 2008)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 7 febbraio 2008, ha adottato la seguente delibera:

“

1. I Quesiti posti dalle Procure di ...

1.1 Il Procuratore della Repubblica di ..., con nota del 21 gennaio 2008 chiede di conoscere se al Procuratore aggiunto che decade dall'incarico per maturazione del termine triennale di permanenza nelle funzioni possa essere delegata la cura di uno specifico settore di affari (il coordinamento di un gruppo di lavoro), secondo quanto prevede il comma 4, dell'art. 1 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106.

1.2 Il Procuratore della Repubblica di ..., con nota del 21 gennaio 2008, chiede, tra l'altro, di conoscere l'interpretazione del Consiglio in relazione al disposto dell'art. 5, comma 3, L. n. 111/2007, con particolare riferimento alla possibilità per i magistrati "decadenti" sino alla presa di possesso da parte del nuovo titolare della funzione semidirettiva di ricoprire funzioni semidirettive, specie nel caso in cui questo significhi il ritorno a funzioni precedentemente svolte nello stesso ufficio. Al riguardo, richiama la risoluzione del Consiglio superiore della magistratura in data 15 novembre 2007, in materia di normativa applicabile nelle more della determinazione dei termini di permanenza massima dei magistrati nella stessa posizione tabellare e nel medesimo gruppo di lavoro, risoluzione che, in assunto, indurrebbe a ritenere che la disposizione di diritto intertemporale di cui all'art. 5, comma 3, cit., vada interpretata alla luce degli artt. 45 e 46 del D.lgs. n. 160/2006, allineando la disciplina transitoria con quella a regime.

Poiché alla data del 27 gennaio 2008, secondo l'interpretazione dell'art. 5, comma 3, L. n. 111/2007 fatta propria dal Consiglio, dovrebbero decadere dagli incarichi di Procuratore aggiunto sia il dott. ... sia il dott. ..., occorre che il Consiglio chiarisca se tale decadenza si verifichi anche per il dott. ..., nominato Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di ..., e se al dott. ... possa essere delegata la cura di uno specifico settore di affari penali.

1.3 Infine, in data 25 gennaio 2008 sono pervenute due note dei dottori ... e ..., attualmente Procuratori aggiunti alla Procura della Repubblica di ..., il primo con funzioni di Procuratore reggente. Nella note citate, in cui non si ravvisa l'espressa formulazione di un quesito, i due magistrati, richiamando il contenuto dell'ordinanza del T.A.R. Lazio 18 gennaio 2007, rendono noto all'Organo di autogoverno che continueranno a svolgere le funzioni attualmente esercitate, alla scadenza del 180° giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge n. 111 del 2007, salvo eventuali diverse direttive rese dal medesimo Consiglio superiore della magistratura.

2. Il complessivo quadro normativo di riferimento

2.1 Le diverse questioni sollevate dalle note sopra richiamate richiedono un inquadramento normativo ed una soluzione in linea con l'orientamento adottato dal Consiglio in occasione della attuazione della riforma ordinamentale.

Vengono in rilievo:

- l'art. 1 comma 4 del decreto legislativo n.106 del 2006 emanato in esecuzione della delega di cui all'art.2.4 lett.b) della legge 150 del 2005;
- la Risoluzione adottata dal Consiglio superiore della magistratura in data 12 luglio 2007 avente ad oggetto disposizioni in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero a seguito dell'entrata in vigore del D.L.vo n.106 del 2006;

- la legge n. 111 del 2007 ed in particolare l' articolo 5 comma 3, e gli art.li 45 e 46 del D. Lgs. 160/2006;
-il decreto legge 25 gennaio 2008 n. 3, recante *Misure urgenti in materia di reggenza di uffici giudiziari*, in vigore dal 28 gennaio 2008.

2.2 Il Consiglio superiore ha già affrontato in occasione del parere reso sulla riforma ordinamentale l'inquadramento complessivo in tema di temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi che consegue ad una lettura sistematica delle disposizioni contenute negli art.li 45 e 46 del D.Lgs 160/2007 e nell'art. 5 comma 3 della Legge 111/2007.

Un giudizio del tutto positivo è stato espresso in relazione all'introduzione del principio di temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi che risponde all'esigenza di un ricambio nei ruoli in oggetto, accompagnato da una seria verifica sull'operato dei dirigenti, da effettuarsi in occasione della scadenza dei termini (4 e 8) stabiliti dal legislatore.

L'art. 46 D.Lgs. 160/2006, nell'introdurre e disciplinare la temporaneità delle funzioni semidirettive, dispone che gli incarichi *de quibus* sono conferiti per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, per una sola volta, per eguale periodo a seguito di valutazione dell'attività svolta da parte del Consiglio superiore della magistratura. La norma in oggetto stabilisce, altresì, che il magistrato che ha esercitato funzioni semidirettive e per il quale sia scaduto il termine degli otto anni, anche in presenza di domanda per l'assegnazione ad altre funzioni o ad altro ufficio sulla quale il Consiglio superiore della magistratura non si è ancora pronunciato, torna a svolgere le funzioni esercitate prima del conferimento delle funzioni semidirettive, anche in soprannumero, da riassorbire con la prima vacanza, nello stesso ufficio o, a domanda, in quello in cui prestava precedentemente servizio.

Analoga disposizione è stata introdotta, con l'art. 45 D.lgs. 160/2006, anche per gli incarichi direttivi, individuando lo stesso termine massimo di permanenza ed un meccanismo parzialmente diverso per il passaggio ad altra funzione o a diversa sede.

L'art. 5, III comma, L. 111/2007 fissa, invece, le modalità temporali di operatività del limite ottennale, nel regime transitorio, stabilendo che 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 L. 111/2007. Decorso tale periodo, cioè il 27 gennaio 2008, coloro che hanno superato il termine massimo (otto anni) di permanenza nelle funzioni senza che abbiano ottenuto l'assegnazione ad altro incarico o ad altre funzioni **decadono** dall'incarico, restando assegnati allo stesso ufficio, senza funzioni direttive o semidirettive.

Siamo quindi di fronte ad una sostanziale diversità di disciplina per situazioni che, oggettivamente, appaiono omogenee. La diversità di trattamento risponde alla prevalente esigenza del legislatore di dare immediata e decisa applicazione al principio della temporaneità degli incarichi semidirettivi.

In altri termini, l'art. 5 L. 111/2007 è stato dettato con la chiara finalità di segnare una svolta nell'impostazione culturale sottesa al conferimento degli incarichi sia direttivi sia semidirettivi, per realizzare la quale era necessario dettare tempi rapidi, al riparo da possibili tentativi di dilazioni.

In tal senso, riconoscere la possibilità agli interessati di effettuare la scelta, di cui al secondo comma dell'art. 46 D.lgs. 160/2006, avrebbe comportato l'inevitabile necessità di tempi più lunghi, non compatibili con il ristretto termine (centottanta giorni) concesso dal legislatore per l'attuazione della riforma ordinamentale.

È evidente, dunque, che nel fissare la disciplina transitoria, proprio al fine di evitare applicazioni irragionevoli e contraddittorie del principio appena introdotto, il legislatore ha optato per un'immediata efficacia dello stesso in relazione, a tutti gli incarichi direttivi e semidirettivi per i quali al 27 gennaio 2008 maturerà il termine massimo ottennale.

La scelta del legislatore, chiaramente orientata a dare immediata e piena esecuzione al principio della temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, è stata fatta propria dal Consiglio superiore della magistratura nelle delibere adottate in data 4 ottobre 2007 ed 8 novembre

2007 (con le quali si è proceduto rispettivamente alla pubblicazione degli uffici direttivi nonché alla verifica dell'attuale destinazione tabellare - civile o penale - dei posti che si renderanno vacanti alla data del 27 gennaio 2008, atto quest'ultimo di natura istruttoria e quindi prodromico alla successiva pubblicazione delle relative vacanze).

In ossequio alla *ratio* della temporaneità dei ruoli direttivi e semidirettivi (l'esperienza di direzione si colloca, solo eventualmente, nell'esperienza professionale di ciascun magistrato, quale servizio reso all'amministrazione della giustizia per un predeterminato arco temporale) non vi è dubbio che la decadenza dall'incarico comporta solo la perdita di quelle prerogative insite nell'esercizio dei poteri di direzione o semidirezione aventi ricadute esclusivamente organizzative, mentre non ne consegue modifica alcuna delle complessive attribuzioni giurisdizionali possedute dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, né tanto meno ricadute sulla piena capacità di svolgere le stesse.

2.3 In ragione dell'elevato numero degli uffici giudiziari interessati al cambiamento dei titolari per effetto della decadenza immediata dall'incarico (oltre 300), dell'elevatissimo numero di domande pervenute a seguito della pubblicazione delle vacanze degli uffici direttivi, degli adempimenti tecnici ed istruttori necessari, della complessità delle valutazioni da operare per la copertura dell'ingente numero di uffici direttivi e semidirettivi rimasti vacanti al 27 gennaio 2008, il Consiglio ha più volte segnalato, tramite il Comitato di Presidenza, la necessità di un intervento legislativo di coordinamento tra la normativa transitoria dettata in tema di decadenza degli incarichi direttivi e semidirettivi e la normativa preesistente (artt. 104, 108 e 109 dell'Ordinamento giudiziario) che disciplina i casi di reggenza per "mancanza" del titolare. Tale normativa infatti era destinata ad operare in un contesto normativo (assenza fisica del dirigente) non assimilabile alla situazione che si determina nella fase transitoria di applicazione della disciplina della temporaneità, in cui il dirigente decaduto rimane nello stesso ufficio, sebbene privo di funzioni direttive e semidirettive, in possesso di una capacità di direzione acquisita sulla base della pregressa esperienza direttiva, che, in astratto, è superiore a quella riconosciuta al magistrato più anziano presente nell'ufficio.

In questo contesto si inserisce il decreto legge 25 gennaio 2008 n. 3, recante *Misure urgenti in materia di reggenza di uffici giudiziari*, in vigore dal 28 gennaio 2008 che, all'art. 1, stabilisce: *<In deroga agli artt. 104, 108 e 109 dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, in caso di mancanza del titolare, i magistrati di cui all'art. 5, comma 3, della legge 30 luglio 2007, n. 111, in servizio presso lo stesso ufficio, reggono il tribunale, la corte di appello, le sezioni di tribunale o quelle di corte di appello, ovvero la procura generale della repubblica o la procura della repubblica, per il periodo massimo di sei mesi, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto>*.

Ebbene, occorre rilevare in primo luogo che il richiamo effettuato nel decreto legge alle disposizioni dettate dall'Ordinamento giudiziario per il caso di mancanza del dirigente dell'Ufficio (*<In deroga agli articoli artt. 104, 108 e 109...>*), con espresso riferimento alla disposizione transitoria di cui all'art. 5, comma III, L. n. 111/2007, delimita l'ambito di operatività della nuova normativa, che quindi si applicherà solo a quegli uffici direttivi e semidirettivi interessati dall'ipotesi di decadenza automatica alla data del 27 gennaio 2008 dei magistrati che svolgono tali funzioni da oltre otto anni.

In forza di tale decreto legge n. 3/2008 i suddetti magistrati potranno reggere, in assenza del titolare il Tribunale, la Corte di appello, ovvero la Procura generale della Repubblica o la Procura della Repubblica, per il periodo massimo di sei mesi, a decorrere dalla data di entrata in vigore del richiamato decreto.

3. La situazione dei Procuratori aggiunti decaduti dall'incarico al 27 gennaio 2008

3.1 Il decreto legge n. 3 del 2008 sopra citato, nel disciplinare la reggenza degli uffici giudiziari, richiama espressamente i magistrati che svolgono funzioni semidirettive giudicanti

presso le sezioni di Tribunale o di Corte di appello, omettendo ogni riferimento alle funzioni semidirettive requirenti ed in particolare a quelle di Procuratore aggiunto.

Deve ritenersi che la corretta interpretazione del dato normativo discende dalla applicazione del brocardo *ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

Il legislatore non ha ritenuto necessario prevedere l'ipotesi di reggenza dei Procuratori aggiunti, atteso che l'organizzazione interna degli uffici di Procura non sembra richiedere una specifica previsione al riguardo.

Invero, le attribuzioni che la legge assegna, in via generale, al Procuratore della Repubblica consentono di fronteggiare, a differenza degli uffici giudicanti, le necessità organizzative e di funzionalità degli uffici requirenti, tenuto conto peraltro che per gli uffici requirenti non vi è una struttura organizzativa articolata in sezioni. Ciò ha comportato l'assenza di previsione della reggenza a favore dei Procuratori aggiunti decaduti ex art. 5, comma III, L. n. 111/2007, corrispondente a quella prevista per i Presidenti di sezione dei Tribunale o delle Corti di appello.

A ciò si aggiunga che anche le vigenti disposizioni dettate dall'Ordinamento giudiziario in tema di "assenza" dei dirigenti, indipendentemente dalla compatibilità tra la vecchia e la nuova normativa, prevedono specifiche ipotesi di reggenza in caso di assenza del titolare che svolge funzioni semidirettive, unicamente con riguardo ai tribunali (art. 104 O.g.). L'art. 109 O.g., infatti, dedicato alla supplenza di magistrati del pubblico ministero, non prevede alcuna ipotesi di reggenza per la mancanza dei Procuratori aggiunti: l'eventuale vacanza del posto di Procuratore aggiunto non determina la necessità dell'immediata supplenza *ex lege*, essendo rimessa al Procuratore della Repubblica una diversa distribuzione delle deleghe, fino alla nuova attribuzione del ruolo semidirettivo operata dall'organo di autogoverno.

Come si vede, ragioni di ordine sistematico, oltre alla diversità di funzione e di compiti, chiariscono la scelta effettuata dal legislatore di non ricomprendere nell'ambito applicativo della norma di cui all'art. 1, D.L. n. 3/2008 i magistrati che svolgono funzioni semidirettive requirenti.

3.2 In questa cornice normativa ed in questo contesto temporale viene in rilievo la disposizione di cui all'art. 1, comma 4, D.lgs. n. 106/2006 recante Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, ove si stabilisce che: *<Il Procuratore della Repubblica può delegare ad uno o più procuratori aggiunti ovvero anche ad uno o più magistrati addetti all'ufficio la cura di specifici settori di affari, individuati con riguardo ad aree omogenee di procedimenti ovvero ad ambiti di attività dell'ufficio che necessitano di uniforme indirizzo>*.

Il testo della norma richiamata consente al Procuratore di delegare il coordinamento di un gruppo di lavoro non solo al Procuratore aggiunto, ma anche ad uno o più magistrati addetti all'ufficio. In tali termini, deve ritenersi che anche i Procuratori aggiunti decaduti dall'incarico, per superamento del limite di permanenza ottennale nelle funzioni semidirettive, che restano assegnati senza funzioni semidirettive nello stesso ufficio, secondo quanto prevede l'art. 5, comma III, L. n. 111/2007, ben potranno, nella loro funzione di sostituto, essere destinatari di provvedimenti di delega, da parte del Procuratore della Repubblica, afferenti alla cura di specifici settori di affari o ad ambiti di attività dell'ufficio che necessitano di uniforme indirizzo.

Ovviamente si tratta di una prerogativa attribuita al Procuratore della Repubblica che dovrà armonizzarsi ed integrarsi con le competenze e le caratteristiche peculiari attribuite al ruolo semidirettivo requirente previsto dall'art. 70 del R.D. 12/1941, cioè al Procuratore aggiunto laddove presente negli uffici di Procura. Al riguardo occorre ricordare che la risoluzione del 12 luglio 2007 sopra citata rinvia espressamente *ad una fase successiva un più articolato intervento, che riprenda con sistematicità le novità legislative* e la preesistente normativa consiliare in tema di definizione dei compiti dei Procuratori aggiunti, già indicati al paragrafo 66 della circolare sulle formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007.

4. Modalità di esercizio del potere attribuito al Procuratore della Repubblica dall'art. 1 comma 4 del decreto legislativo n.106 del 2006

4.1 Accertato che, nella costanza del regime transitorio disciplinato dall'art. 5 comma 3 Legge 111/2007, il Procuratore della Repubblica può delegare il coordinamento di un gruppo di lavoro anche al Procuratore aggiunto decaduto dall'incarico, occorre soffermarsi sulle modalità di esercizio di tale potere.

Come rilevato dal Consiglio superiore della magistratura nella risoluzione del 12 luglio 2007, *Disposizioni in materia di organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero a seguito dell'entrata in vigore del D.L.vo 20 febbraio 2006, n. 106*, il legislatore, nel delineare il ruolo attribuito al dirigente dell'ufficio, *<ne accentua il carattere gerarchico, in quanto scelta organizzativa ritenuta più idonea a raggiungere una piena uniformità ed effettività dell'obbligo di esercizio dell'azione penale. Ciò si coglie soprattutto dall'analisi delle competenze attribuite al Procuratore della Repubblica sul versante organizzativo>*; ed in tale contesto, si comprendono le ragioni di fondo sottese al potere di delega che la norma di cui all'art. 1, comma 4, D.l.gs. n. 106/2006 assegna al Procuratore della Repubblica, come soggetto che può pervenire a scelte organizzative flessibili ed idonee a pervenire ad un efficace ed uniforme esercizio dell'azione penale.

Sempre nella richiamata risoluzione consiliare del 12 luglio 2007 si sottolinea che i moduli organizzativi adottati devono essere funzionali ad *<assicurare una gestione trasparente ed efficiente degli uffici requirenti>*, chiarendo che *<in questa prospettiva – e anche alla luce dell'art. 107 Cost. che fissa il principio della diffusione del potere fra tutti i magistrati, inclusi quelli degli uffici requirenti – l'adozione dei progetti di organizzazione.....non può che avvenire all'esito di momenti di partecipazione dei sostituti (assemblea dell'ufficio). Progetti discussi, partecipati e condivisi consentono, infatti, di perseguire un'azione trasparente ed efficiente e, nel contempo, sono di stimolo per avere magistrati motivati ed integrati nella struttura complessivamente intesa>*.

Ecco allora che il conferimento di deleghe per il coordinamento di un gruppo di lavoro da parte del Procuratore della Repubblica, connesso all'attuazione della disciplina transitoria - art. 5 comma 3 legge 111/2007 - in tema di temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi, volto a garantire l'adozione di moduli organizzativi razionali, efficienti e funzionali allo svolgimento della attività degli uffici di procura, dovrà avvenire sulla base di provvedimenti motivati adottati all'esito di reali forme di interlocuzione con i magistrati dell'Ufficio.

In tal modo, il Procuratore fonderà la sua scelta su una adeguata e trasparente valutazione delle competenze specifiche di ciascuno aspirante comparate alle esigenze organizzative dell'ufficio e alle peculiarità territoriali dello stesso.

Il provvedimento adottato ai sensi del comma 4 dell'art.1 citato dovrà poi essere comunicato al Consiglio superiore della magistratura, in ossequio a quanto affermato con delibera 12 luglio 2007 in tema di prerogative proprie dell'organo di autogoverno in materia di organizzazione degli uffici di Procura finalizzate ad assicurare una gestione trasparente ed efficiente degli uffici requirenti.

5. I casi concreti sottoposti all'esame del Consiglio

5.1 Alla luce delle considerazioni che precedono, il Procuratore della Repubblica, nel contesto temporale disciplinato dall'art. 5 comma 3 legge 111/2007, può conferire la delega prevista dall'art. 1, IV comma, D.l.gs. 106/2006 anche ed eventualmente ai Procuratori aggiunti decaduti ai sensi dell'art. 5, III comma, L. n. 111/2007, nel rispetto delle modalità sopra indicate.

La soluzione prospettata non muta nell'ipotesi in cui ai magistrati interessati sia stato conferito altro incarico e tuttavia gli stessi siano ancora in servizio presso la Procura della Repubblica *a quo*, come prospettato dal Procuratore della Repubblica di ... in relazione alla posizione del dott.

In ordine, infine, alle missive a firma dei dott.ri ... e ..., deve osservarsi che esse non pongono alcun quesito al Consiglio superiore, giacché i relativi sottoscrittori si limitano a "rendere

noto” all’Organo di autogoverno che continueranno ad esercitare le funzioni di Procuratore aggiunto nonostante il decorso del termine ottennale previsto dall’art. 5, III comma, L. n. 111/2007.

Nondimeno non può sottovalutarsi la peculiare posizione del dott. ..., il quale, incidentalmente, chiarisce di svolgere le funzioni di reggente l’ufficio della Procura della Repubblica di ..., stante la vacanza del relativo posto dal 19 novembre 2006.

Nella specie un’interpretazione meramente formale del D.L. 3/2008 indurrebbe ad escludere che egli possa proseguire nella “reggenza”, giacché la stessa gli è riconosciuta *ex lege* dall’art. 109 O.g., proprio in quanto egli ricopre l’incarico di Procuratore aggiunto.

Tuttavia, avuto riguardo alla *ratio legis* che ha condotto il legislatore ad emanare in via d’urgenza l’indicato decreto legge, è possibile affermare che il dott. ... potrà continuare a svolgere le funzioni di reggente, giacché l’art. 1 D.L. 3/2008 si preoccupa di garantire a tutti “i magistrati di cui all’articolo 5, comma 3, della legge 30 luglio 2007, n. 111, in servizio presso lo stesso ufficio” e che reggono l’ufficio medesimo, la conservazione delle funzioni direttive svolte fino al 27 gennaio 2008 in attesa della nomina del nuovo titolare (e comunque non oltre sei mesi dall’entrata in vigore del decreto legge), con l’evidente ed indiscutibile finalità di non creare disfunzioni organizzative per effetto della prima applicazione del principio della temporaneità degli carichi direttivi e semidirettivi.

Pertanto il dott. ..., proprio perché ha svolto fino al 27 gennaio 2008 le funzioni di Procuratore della Repubblica, conserva senza soluzione di continuità tale reggenza, secondo le modalità ed i termini fissati dal D.L. 3/2008.

delibera

di rispondere ai quesiti posti dal Procuratore della Repubblica di ..., dal Procuratore della Repubblica di ... e dai Procuratori aggiunti di ..., dott.ri ... e ..., come in parte motiva.”