

**Quesito posto dal Procuratore Generale presso la Corte di Appello di ..... in ordine alla propria decadenza automatica *ex lege* dall'incarico per superamento del termine massimo di esercizio delle funzioni e alla reggenza dell'Ufficio, in presenza di un Avvocato Generale nel distretto.**

*(Delibera di Plenum in data 17 settembre 2014)*

“- vista la nota pervenuta in data 1.4.2014 prot. CSM 21402/2014 dalla Procura Generale presso la Corte di Appello di ..... avente ad oggetto: "*Dott. ...., Procuratore Generale. Decadenza automatica ex lege (art. 5, co. 3, l. 111/2007) dall'incarico per superamento, in data 27.9.2014, del termine massimo di esercizio delle funzioni*";

- rilevato che la nota contiene in sostanza un quesito rivolto al C.S.M. dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di ....., il quale dà atto che il 27 settembre 2014 verrà a scadere l'ottennio di esercizio delle funzioni direttive requirenti di secondo grado attualmente svolte e quindi, interverrà la sua decadenza dall'incarico ai sensi dell'art. 45, comma 2 del D.Lgs.vo n. 160/2006, a mente del quale il dirigente decaduto, in assenza di assegnazione ad altro incarico, rimane nel medesimo ufficio con funzioni non direttive;
- il Procuratore Generale ha richiamato la prescrizione dell'art. 109 O.g., il quale prevede che in assenza del titolare, la reggenza dell'ufficio requirente di secondo grado sia esercitata dall'Avvocato generale o dal sostituto procuratore anziano;
- lo stesso inoltre rappresenta che, mentre non è contemplato nella pianta organica della sede centrale della Procura Generale di ..... il posto di Avvocato generale, esso è invece presente nella sede distaccata di .....; il Procuratore, richiamando la norma citata e citando un precedente emanato dall'Organo di governo autonomo, reputa che il reggente dell'ufficio debba essere individuato nel sostituto anziano della sede centrale, e non nell'Avvocato generale che opera nella sede distaccata. In tal senso chiede chiarimenti al Consiglio;
- visto il parere dell'Ufficio Studi al riguardo, che di seguito si riporta:

**<<.- Il quesito.**

La Settima Commissione ha richiesto a quest'Ufficio Studi un parere sul quesito posto dal Procuratore Generale presso la Corte di Appello di ..... in ordine alla decadenza automatica *ex lege* dall'incarico per superamento del termine massimo di esercizio delle funzioni.

La richiesta trae origine dalla domanda di chiarimento rivolta al C.S.M. dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di ....., il quale dà atto che il 27 settembre 2014 verrà a scadenza l'ottennio di esercizio delle funzioni direttive requirenti di secondo grado attualmente svolte e quindi, interverrà la sua decadenza dall'incarico ai sensi dell'art. 45, comma 2 del D.Lgs.vo n. 160/2006, a mente del quale il dirigente decaduto, in assenza di assegnazione ad altro incarico, rimane nel medesimo ufficio con funzioni non direttive.

Il magistrato richiama la prescrizione dell'art. 109 O.g. secondo cui in assenza del titolare, la reggenza dell'ufficio requirente di secondo grado è esercitata dall'Avvocato generale o dal sostituto procuratore anziano. A tal proposito riferisce che, mentre non è contemplato nella pianta organica della sede centrale della Procura Generale di ..... il posto di Avvocato generale, esso è invece presente nella sede distaccata di .....

Ritiene che in base alla norma citata, secondo una interpretazione già affermata dall'Organo di governo autonomo, il reggente dell'ufficio debba essere individuato nel sostituto anziano della sede centrale, e non nell'Avvocato generale che opera nella sede distaccata.

**II.- Osservazioni dell'Ufficio Studi.**

La richiesta di parere della Settima Commissione concerne la interpretazione applicativa dell'art. 109 dell'Ordinamento giudiziario, che disciplina la supplenza nell'esercizio del potere di

direzione degli uffici requirenti in caso di mancanza o impedimento del titolare dell'incarico direttivo.

L'applicazione della norma si rende necessaria, nel caso oggetto di quesito, per via della scadenza del periodo massimo di otto anni di esercizio delle funzioni di Procuratore Generale presso la Corte di Appello di .....da parte del magistrato che attualmente riveste l'incarico, alla data del 27 settembre 2015.

Come è noto, l'art. 45 del D.Lgs.vo n. 160/2006 ha introdotto nel sistema la regola della temporaneità delle funzioni direttive, prescrivendo che *“Le funzioni direttive di cui all'articolo 10, commi da 10 a 16, hanno natura temporanea e sono conferite per la durata di quattro anni, al termine dei quali il magistrato può essere confermato, previo concerto con il Ministro della Giustizia, per un'ulteriore sola volta, per un eguale periodo a seguito di valutazione, da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, dell'attività svolta. In caso di valutazione negativa, il magistrato non può partecipare a concorsi per il conferimento di altri incarichi direttivi per cinque anni .*

*2. Alla scadenza del termine di cui al comma 1, il magistrato che ha esercitato funzioni direttive, in assenza di domanda per il conferimento di altra funzione, ovvero in ipotesi di rieiezione della stessa, e' assegnato alle funzioni non direttive nel medesimo ufficio, anche in soprannumero, da riassorbire con la prima vacanza.”*

In conseguenza, dopo il 27 settembre 2014, in assenza di diversa destinazione, il magistrato interessato rimarrà nell'ufficio di Procura Generale presso la Corte d'Appello di ....., con funzioni di sostituto.

Alla nomina del nuovo titolare dell'incarico il Consiglio Superiore della Magistratura provvederà attraverso procedura concorsuale procedendo alla selezione attitudinale comparativa tesa ad individuare il candidato più idoneo tra tutti coloro che hanno formulato domanda a seguito di pubblicazione del bando.<sup>1</sup>

In attesa della definizione di tale procedura il posto rimane vacante e l'esercizio delle funzioni dirigenziali è affidato in supplenza ad un magistrato dell'ufficio secondo le regole stabilite dall'art. 109 del R.D. n. 12 del 1941. Tale ultima norma, riferita specificamente agli uffici requirenti, stabilisce al primo periodo che: *“In caso di mancanza o impedimento: del Procuratore generale della Repubblica, regge l'ufficio l'Avvocato generale o il sostituto anziano”*.

Il Procuratore di ..... dà atto nel quesito di essere il più anziano di ruolo tra i magistrati che eserciteranno le funzioni di sostituto procuratore generale dopo il 27 settembre 2014, e ritiene pertanto di dover essere designato come reggente dell'ufficio.

A sua opinione tale risultato non sarebbe impedito dalla circostanza che presso la Procura Generale di ..... sia previsto un posto di Avvocato generale, perché quest'ultimo è addetto in via esclusiva alla sezione distaccata della medesima Corte d'Appello, collocata a .....

A sostegno della sua tesi, richiama la precedente delibera del 16 aprile del 1997 con cui il Consiglio Superiore della Magistratura, in risposta a quesito analogo a quello oggetto del presente parere, relativo la individuazione del reggente della Procura generale di ....., durante la vacanza del titolare dell'incarico direttivo, considerato che *“l'Avvocato generale del distretto risulta incardinato nella pianta organica della sezione distaccata di .....,”* ha stabilito che *“la reggenza della Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di ..... deve essere assegnata al sostituto procuratore generale più anziano in servizio presso il medesimo ufficio”*.

La delibera da ultimo citata, che pare essere unica nella produzione amministrativa dell'organo di governo autonomo della magistratura, con la sintetica motivazione riportata, appare avere assunto quale criterio determinante della decisione la separazione esistente nell'ambito

---

<sup>1</sup> E' utile a tale proposito dare atto che il posto di Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di ..... – con vacanza del 27 settembre 2014 – è stato pubblicato con delibera del C.S.M. del 20 febbraio 2014, prevedendosi al 20 marzo 2014 il termine per la proposizione delle domande da parte degli aspiranti ed al 31 marzo successivo il termine per la trasmissione delle domande al Consiglio Superiore.

dell'unitario distretto di Corte d'Appello tra sede centrale e sede distaccata dell'ufficio, anche con riferimento all'ufficio di Procura Generale.

Tale separazione effettivamente esiste anche nel distretto di Corte d'Appello di ....., nel quale con legge n. 219 del 1980 è stata istituita la sezione distaccata della Corte d'Appello di ....., con giurisdizione sui tribunali di ....., ..... e .....

A seguito di tale innovazione logistica è stata modificata la composizione degli uffici giudiziari, prevedendosi una pianta organica autonoma con una dotazione di magistrati separata<sup>2</sup>.

Ed in effetti, dal punto di vista della funzionalità interna, le due sedi appaiono avere una significativa indipendenza; i provvedimenti di organizzazione del lavoro degli uffici risultano essere elaborati separatamente. Se infatti i più recenti criteri di organizzazione del lavoro dei magistrati operanti presso la Procura Generale di ..... sono stati infatti redatti dal Procuratore Generale in data 1° novembre 2012 con riferimento alla sola sede centrale, il funzionamento della sede distaccata di ..... è oggetto di separata relazione al C.S.M. datata 1° febbraio 2014.

Su tali premesse l'interpretazione dell'art. 109 O.g. proposta dall'odierno Procuratore Generale – e condivisa dal C.S.M. nella delibera del 1997 – appare sostanzialmente indirizzata a preservare le esigenze di continuità funzionale dell'ufficio ad essa sottese, attribuendo valore preminente alla effettiva e pregressa partecipazione ed esperienza della unità organizzativa in cui si colloca l'ufficio vacante. Si privilegierebbe in tal senso la posizione di chi ha una effettiva conoscenza interna della singola articolazione e del suo funzionamento.

D'altra parte la soluzione proposta provoca perplessità logiche e sistematiche difficilmente superabili.

L'art. 59 del R.D. n. 12 del 1941 intitolato "*sezioni distaccate di corte d'appello*" prevede ai commi 2 e 3 che "*esse, nella circoscrizione territoriale in cui esercitano la giurisdizione, costituiscono sezioni delle corti d'appello dalle quali dipendono.*"

*Alle sezioni distaccate di corte d'appello sono preposti presidenti di sezione alla dipendenza del Presidente, ed alle rispettive procure generali sono preposti avvocati generali alla dipendenza del Procuratore generale della Repubblica*".

L'art. 70 della legge dell'Ordinamento giudiziario al comma 2 pure stabilisce che "*Presso le sezioni distaccate di corte d'appello le funzioni del Procuratore generale sono esercitate dall'Avvocato generale, a norma dell'art. 59*". Appare così ribadita la dipendenza delle funzioni dell'Avvocato generale preposto alla sede distaccata dal Procuratore generale del distretto.

Il successivo articolo 74, ai commi 4 e 5 sancisce che "*Il Procuratore generale, nella circoscrizione della corte d'appello, provvede alla designazione dei magistrati del pubblico ministero che debbono intervenire alle udienze, delegando, se occorre il Procuratore della Repubblica o un sostituto presso il Tribunale ordinario della sede dove è convocata la corte d'assise.*"

*La norma del comma precedente si applica anche per le udienze di corte d'assise che si tengono nella circoscrizione di una sede distaccata di corte d'appello.*"

I riferimenti normativi citati appaiono univoci nel descrivere in maniera unitaria le attribuzioni del Procuratore generale rispetto all'ufficio distrettuale nella sua interezza, comprendente la sezione distaccata. Quest'ultima non appare quindi dotata di assoluta effettiva autonomia funzionale, rappresentando piuttosto una articolazione dell'unico ufficio affidato alla direzione unitaria del magistrato titolare dell'incarico di dirigenza depositario esclusivo delle funzioni direttive requirenti in relazione a tutto il territorio del distretto.

Tale soluzione appare conforme alla pacifica e consolidata giurisprudenza di legittimità in materia di competenza giurisdizionale territoriale, in base alla quale "*Le sezioni distaccate, sia di tribunale che di Corte d'appello, non possono essere considerati uffici autonomi, ma costituiscono semplici articolazioni dell'unico ufficio da cui dipendono; pertanto le violazioni dei criteri di attribuzione degli affari tra sede principale e sede distaccata non dà luogo a nullità, né è*"

---

<sup>2</sup> Sulle modifiche della pianta organica in attuazione della istituzione della nuova articolazione giudiziaria il C.S.M. ha espresso parere favorevole con la delibera del 13 febbraio 1991.

*ipotizzabile alcun conflitto di competenza tra sedi distaccate e sede principale” (Cass n. 42172 del 29 novembre 2006) .*

Sul tema dei rapporti tra sede centrale e sede distaccata di Procura generale presso la Corte d’Appello, con riferimento all’esercizio dei poteri giurisdizionali requirenti nel distretti, il Consiglio Superiore della Magistratura si è recentemente pronunciato in maniera diffusa con la delibera 24 luglio 2013. La delibera, sulla scorta degli argomenti normativi e giurisprudenziali già qui richiamati, ha affermato che *“il disegno normativo definisce le attribuzioni del Procuratore generale in relazione alla titolarità del relativo ufficio unitariamente considerato nel suo complesso, mentre gli uffici di Procura generale costituiti presso le sezioni distaccate di Corte di appello da tali ultimi uffici - che sono assimilati ad una sezione della Corte di Appello - mutano il rispettivo ambito di competenza giurisdizionale, come comprovato dalla Legge n. 219 del 30 luglio 1990, istitutiva della Sezione Distaccata di .... Ne consegue, in tale quadro, che neppure gli uffici “distaccati” di procura generale possono assumere la configurazione di ufficio “autonomo” nel tessuto organizzativo della circoscrizione”.*

Sulla base di tale ricostruzione e del corollario normativo per cui le sezioni distaccate di Corte di Appello sono dirette da presidenti di sezione che operano *“alla dipendenza del Presidente”*, l’Organo di governo autonomo della magistratura ha risolto le questioni interpretative esaminate *«senza discostarsi dal principio dell’unitarietà dell’ufficio di Procura generale, principio al quale si ispira la previsione secondo cui gli avvocati generali preposti alla direzione delle “rispettive procure generali” (dove il termine “rispettive” indica, appunto, il rapporto tra l’ufficio distaccato di Procura generale e la sezione distaccata di Corte di appello, entrambi articolazioni territoriali dell’unico ufficio al quale accedono) operano alla dipendenza del Procuratore generale della Repubblica, secondo il modulo organizzativo desumibile dal disposto degli articoli 59 e 70 Ord.»*.

*Il provvedimento citato “fermi restando ovviamente i compiti in cui si concretizza l’incarico semidirettivo di cui è investito l’Avvocato generale, nonché le attività dallo stesso svolte a seguito di specifica designazione ovvero su delega del Procuratore generale della Repubblica” ha concluso quindi nel senso che “non possano riconoscersi all’Avvocato generale preposto all’ufficio di Procura generale istituito presso la sezione distaccata di Corte di appello poteri implicanti decisioni autonome sul piano della gestione amministrativa e contabile. Ne consegue che, in relazione al generale potere di direzione che in ogni ufficio del pubblico ministero è riconosciuto al titolare dello stesso (che nel caso in esame è il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Appello), dal versante dell’Avvocato generale preposto all’ufficio di Procura generale istituito presso la sezione distaccata di Corte di appello dovrà, di volta in volta, valutarsi che l’attività dallo stesso svolta si snodi nel rispetto delle linee organizzative impresse all’ufficio dal Procuratore generale della Repubblica, e non si ponga in distonia con il potere di direzione e coordinamento spettante al predetto.”*

Se quindi, in generale, i rapporti tra sede centrale e sede distaccata sono improntati ad una sostanziale unicità organica cosicché non possa in alcun modo parlarsi di uffici diversi, ma soltanto di articolazioni organizzative separate del medesimo ufficio deve probabilmente dedursi che anche le funzioni e gli incarichi organizzativi non possono essere considerati orizzontalmente limitati nel loro ambito di estensione. Cosicché, così come il ruolo di dirigente dell’ufficio è pacificamente esteso a tutte le competenze requirenti di secondo grado dell’intero distretto, anche l’incarico semidirettivo non può ritenersi limitato alla sede distaccata. L’Avvocato generale è quindi attributario di poteri e responsabilità organizzative semidirettive similmente estese a tutto il distretto di Corte d’Appello anche se è collocato per legge in unità organizzativa separata. Se così è, per ciò che rileva ai fini del quesito oggetto di esame, è evidente che in caso di vacanza dell’incarico direttivo, le funzioni di reggenza temporanea in attesa della nuova nomina devono essere esercitate dal magistrato che rivesta l’incarico semidirettivo, con precedenza rispetto al più anziano dei componenti dell’ufficio privi di responsabilità organizzative.

La soluzione alternativa condurrebbe all'esito – sistematicamente incoerente – per cui un magistrato dell'ufficio, privo di funzioni direttive, che si trovi ad esercitare in via di fatto i poteri di direzione, disponga di poteri di direttiva, sorveglianza e controllo anche nei confronti dell'operato del magistrato che esercita di diritto incarico semidirettivo nel medesimo ufficio.

La tesi che qui si sostiene, in sintonia con i riferimenti normativi e giurisprudenziali citati, nonché con la argomentata determinazione del Consiglio Superiore del 24 luglio 2013, conduce al risultato interpretativo per cui le sezioni distaccate di Corte d'Appello devono considerarsi sostanzialmente omologhe, nel rapporto con la sede centrale, alle sezioni in cui si articola l'organizzazione interne degli uffici di maggiori dimensioni.

Ora, non può nascondersi che alla assoluta assimilazione di tali istituti ostano una serie di ostacoli giuridici e fattuali.

In primo luogo, come è noto, le sezioni in cui possono articolarsi gli uffici giudicanti di maggiore dimensione costituiscono semplicemente strumenti organizzativi regolamentari, il cui esercizio è disciplinato dalla normativa consiliare, sulla base della previsione legislativa generale dell'art. 7 bis del R.D. n. 12 del 1941. La loro costituzione, il numero e la dimensione dipendono dalle determinazioni assunte all'interno del circuito del governo autonomo – dal C.S.M. su proposta del dirigente previo parere del Consiglio giudiziario competente – in funzione del perseguimento degli obiettivi di funzionalità qualità, specializzazione e tempestività dell'azione giudiziaria. Tali determinazioni, in quanto tali, sono sempre suscettibili di verifica e di modifica.

Al contrario, come si è detto, le sezioni distaccate della Corte d'Appello – ed i connessi uffici requirenti – sono oggetto di specifica previsione legislativa, che ne definisce in maniera rigida e rigorosa l'esistenza e l'estensione territoriale.

Le dotazioni organiche, con riferimento al numero e le funzioni dei magistrati, al contrario di quanto accade negli uffici ripartiti in sezioni interne, sono separate e distinte e non fungibili.

Dal punto di vista fattuale poi, quantomeno in relazione alla situazione del distretto di .....<sup>3</sup>, le sedi diverse sono collocate in contesti geografici distanti e di non facile comunicazione<sup>4</sup>, che obiettivamente ne promuovono l'autonomia funzionale.

Ora, è evidente che la attribuzione in sede di reggenza dell'incarico vacante di Procuratore generale al magistrato che ricopre l'incarico semidirettivo nella sede distaccata - autonoma nell'organizzazione e nel funzionamento, materialmente separata e geograficamente distante - introduce il rischio che non siano completamente soddisfatte le istanze di continuità efficiente dell'ufficio che giustificano la previsione dell'art. 109 Ord. giud., con la possibilità ulteriore che il nuovo impegno nella sede centrale dell'Avvocato generale, distogliendolo dalle sue ordinarie attribuzioni, nuoccia anche alla attività di quella periferica.

D'altra parte alla luce della complessiva ricostruzione normativa, giurisprudenziale, nonché della più recente produzione amministrativa del Consiglio Superiore, secondo i principi generali che governano l'organizzazione degli uffici giudiziari, appare doversi concludere in maniera ragionevolmente sicura che, nella individuazione del magistrato destinato ad assumere i poteri di reggenza dell'ufficio durante la vacanza dell'incarico direttivo, deve essere attribuita prevalenza a colui che eserciti le funzioni semidirettive nello stesso ufficio distrettuale, sia pure in sede distaccata, rispetto ai magistrati operanti nella sede centrale senza funzioni semidirettive.

---

<sup>3</sup> Come è noto nella geografia giudiziaria nazionale esistono soltanto tre sezioni distaccate di Corte d'Appello, nei distretti di ..... e di....., oltre a quello di .....

<sup>4</sup> Il C.S.M. ha espresso parere favorevole all'iniziativa legislativa di istituire la sede distaccata della corte d'Appello di ..... – che aveva sollecitato – con la delibera del 22 febbraio 1990, collegando l'opportunità di essa “- alla configurazione geografica dell'isola ed alla distanza spesso notevole da ..... di diverse sedi quali..... ed .....;- all'arretratezza della linea ferroviaria che attraversa l'isola, alla inadeguatezza della rete viaria e alla mancanza di autostrade; - alla concentrazione avanti alla Corte anche degli appelli avverso le sentenze dei pretori; - alla necessità dei privati di avvalersi della difesa di un avvocato di ..... anche in aggiunta ad altro difensore; - alla concentrazione dell'afflusso turistico nella zona del centro-nord con aumento delle difficoltà di collegamento nel periodo estivo;- all'aumento dei tempi dei procedimenti civili e penali riguardanti i minori.”

### **III.- Conclusioni.**

Alla luce delle suesposte considerazioni deve concludersi, in risposta al quesito formulato dal Procuratore generale presso la Corte d'Appello di ....., che durante la vacanza dell'incarico direttivo la reggenza dell'ufficio deve essere affidata al magistrato che eserciti funzioni semidirettive nel medesimo ufficio, anche in sede distaccata, e non al magistrato più anziano tra coloro che operano nella sede centrale, privi di funzioni semidirettive.>>.

Sulla base di tali argomentazioni, che si ritiene di condividere pienamente, il Consiglio  
delibera

di rispondere al quesito proposto nel senso che, durante la vacanza dell'incarico direttivo, la reggenza dell'ufficio va affidata all'Avvocato Generale del distretto, incardinato nella pianta organica della Sezione distaccata di ..... (in quanto esercitante funzioni semidirettive nel medesimo ufficio, ancorché in sede distaccata) e non al magistrato più anziano tra coloro che operano nella sede centrale, sprovvisti di funzioni semidirettive”.