

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 3890/012.11.2023 del 21 febbraio 2023

/Pos. Coll. e Coord. n. 3

Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali  
(Rif. Nota D.to reg. 6 febbraio 2023, n. 4489)

OGGETTO: Incarichi di commissari straordinari di enti locali conferiti a soggetti appartenenti ai ruoli della Magistratura ed a Professori, Ricercatori e Dirigenti di Università Statali. Chiarimenti.

1. Con la nota in riferimento, codesto Dipartimento, richiamando i contenuti del precedente avviso di questo Ufficio reso con nota 5 gennaio 2023, n. 237/83.11.22, in ordine alla conferibilità dell'incarico di commissario straordinario negli enti locali a magistrati ai sensi degli articoli 55 e 145 dell'O.R.EE.LL., sottopone *“un dubbio generato da quanto recita la disposizione contenuta nell'art.276 dell'Ord. Giud. (R.D. 12/1941), che al terzo comma così dispone: <<Ai magistrati dell'ordine giudiziario sono applicabili le disposizioni generali relative agli impiegati civili dello*

*Pos. coll. e coord. n. 3  
via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo  
tel 091.7074860 - e.mail francesca.marceno@regione.sicilia.it*

*Stato, solo in quanto non sono contrarie al presente ordinamento e ai relativi regolamenti>>.”.*

Codesto Richiedente aggiunge che la predetta disposizione “*parrebbe estendere ai magistrati le disposizioni generali relative agli impiegati civili dello Stato, rendendo quindi applicabile sia il T.U. sul Pubblico Impiego (DPR n. 3/1957), sia il T.U. n. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).*

*La <<Circolare del CSM n. P14858 del 28.07.2015>> sulla Dirigenza Giudiziaria (c.d. T.U. Sulla Dirigenza Giudiziaria), nel riformare la disciplina del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, parrebbe dettare una disciplina dell'affidamento di incarichi direttivi e semidirettivi ai magistrati, provvedimento emanato nella prospettiva di garantire le esigenze di trasparenza, comprensibilità e certezza delle decisioni consiliari.”.*

Riferito ciò, codesto Dipartimento richiede “*un'ulteriore analisi della questione che tenga conto dei nuovi elementi acquisiti dagli approfondimenti prodotti.”.*

2. In riferimento al chiarimento richiesto appare opportuno premettere e sottolineare, in linea generale, che gli avvisi resi dallo Scrivente non hanno natura obbligatoria e vincolante per il ramo di amministrazione richiedente. Pertanto, codesto Dipartimento, qualora non condivida le conclusioni cui è pervenuto questo Ufficio, potrà discostarsene nel compimento delle consequenziali scelte di amministrazione attiva che riterrà di attuare.

Si rileva altresì che l'approccio giuridico che caratterizza l'attività consulenziale di questo Ufficio si informa essenzialmente al rispetto dei canoni interpretativi dettati dall'articolo 12 delle preleggi, *in primis* dal comma 1, che testualmente recita: “*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla*

*intenzione del legislatore.*”, al fine di garantire l'osservanza del principio della certezza del diritto.

In esito al quesito specifico sottoposto da codesto Dipartimento con la nota 26 agosto 2022, n. 13401, con cui ha chiesto se, ai sensi degli articoli 55 e 145 dell'O.R.EE.LL.. approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e s.m.i., che elencano le categorie dei soggetti cui attribuire l'incarico di commissario straordinario negli enti locali, “*possano rientrare o meno nel novero dei soggetti in possesso dei requisiti suddetti, anche coloro che appartengono o appartenevano, ai ruoli della Magistratura*”, lo Scrivente ha formulato il proprio avviso sulla scorta di una interpretazione letterale dell'elencazione tassativa dei soggetti ammessi a rivestire l'incarico in argomento contenuta nelle disposizioni regionali precitate. La tassatività di detta elencazione, riconosciuta tradizionalmente da questo Ufficio, dal cui orientamento non si ritiene di doversi discostare - afferente, peraltro, all'esercizio di un potere eccezionale, quale è da intendersi quello dell'intervento sostitutivo della Regione su un ente locale - esclude la possibilità di una interpretazione estensiva o una integrazione analogica della relativa disciplina legislativa.

Alla luce del dato testuale delle norme regionali in esame, pertanto, nel rispetto dell'articolo 12, comma 1, delle *preleggi* e in ossequio al brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, si conferma che non appare ammissibile estendere la possibilità di scelta della figura in oggetto oltre le categorie professionali espressamente previste dalle norme.

Prendendo in esame *l'intenzione del legislatore*, ai sensi del citato articolo 12, comma 1, *delle preleggi*, non può non ribadirsi che il legislatore regionale, a differenza di quello statale, che, per fattispecie similari, ha espressamente previsto la possibilità di nomina dei magistrati in quiescenza, oltre ai funzionari dello Stato, a commissari straordinari degli enti locali ( v. art. 144, comma 1, TUEL), non ha elencato la suddetta categoria di soggetti, evidenziandosi, in tal modo, la differente *voluntas legis* alla luce del dettato normativo contenuto negli articoli 55 e 145 O.R.EE.LL..

Sotto altro profilo, in riferimento all'oggetto del chiarimento richiesto con la successiva nota, che oggi si riscontra - mirante implicitamente ad ipotizzare una identità della figura del magistrato con quelle espressamente previste dagli articoli 55 e 145, L.R. 15 marzo 1963, n. 16, dei “...*dirigenti, aventi professionalità amministrative, dell'amministrazione della Regione...o dello Stato, in servizio o in quiescenza...*”, ammesse a ricoprire l'incarico *de quo*, sulla scorta della disposizione contenuta nell'articolo 276, comma 3, Ordinamento giudiziario, secondo cui: “*Ai magistrati dell'ordine giudiziario sono applicabili le disposizioni generali relative agli impiegati civili dello Stato, solo in quanto non sono contrarie al presente ordinamento e ai relativi regolamenti*”, nonché della Circolare del CSM n. P14858 del 28 luglio 2015 - si osserva quanto segue.

La Magistratura, in forza dell'articolo 104 Cost., “*costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere*”. Pertanto, a differenza degli altri dipendenti pubblici, questa gode di uno stato giuridico particolare, che assicura, ad esempio, a differenza degli altri dipendenti delle pubbliche amministrazioni, una garanzia costituzionale di stabilità e inamovibilità ed esige altresì il rispetto del principio cardine del “*giudice naturale precostituito per legge*”, sancito dall'articolo 25 della Costituzione. A tal proposito, la Corte Costituzionale ha più volte ribadito che, seppure le categorie dei pubblici impiegati e dei magistrati svolgano entrambe attività in nome e per conto dello Stato, ciò “*impone al legislatore di considerare nell'ambito di un esercizio non irragionevole della sua discrezionalità politica, le differenze e le peculiarità che debbono indurre a disciplinare diversamente, sotto vari aspetti, lo <<status>> e i compiti dei magistrati rispetto a quelli degli altri dipendenti pubblici. Un trattamento differenziato dei giudici è, infatti, imposto dalla stessa Costituzione, la quale, agli articoli da 101 a 113, prevede apposite disposizioni dirette ad assicurare, a garanzia dell'autonomia e dell'imparzialità di una funzione di vitale importanza per l'esistenza e l'attuazione di uno Stato di diritto, la più ampia tutela dell'indipendenza dei giudici, considerati sia come singoli soggetti sia come*

*ordine giudiziario.*” (Corte Costituzionale, sent. 22 giugno 1992, n. 289 e giurisprudenza costituzionale ivi contenuta).

Alla stregua di tali principi e disciplina, la previsione di un mero rinvio legislativo per singole disposizioni normative e condizionate, da accertare caso per caso, come quello operato dall'articolo 276 citato, lungi dall'annullare le differenze delle due categorie professionali in questione, ne conferma la diversità.

Sull'argomento appare opportuno rammentare che lo *status* di magistrato è disciplinato dall'Ordinamento giudiziario di cui al R.D. n. 12/1941, più volte modificato nel tempo. L'organizzazione della giustizia, nell'ordinamento statale, è peculiare anche rispetto alla generale organizzazione ministeriale, attesa la specialità delle fonti che la disciplinano. L'accesso alla magistratura ordinaria e la relativa progressione economica sono disciplinati dalle disposizioni contenute nel D. Lgs. 5 aprile 2006, n. 160. La Magistratura - stante la specificità dei compiti alla stessa attribuiti, concretantisi essenzialmente nell'esercizio della funzione giurisdizionale - non è stata storicamente destinataria delle disposizioni del D.P.R. n. 742/1970, del D. Lgs. n. 29/1993, del D. Lgs. n. 80/1998, che hanno avuto ad oggetto il ruolo della dirigenza delle amministrazioni pubbliche. Lo stesso articolo 3, comma 1, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 statuisce: “In deroga all'art. 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, ...”.

In ordine all'applicabilità del D. Lgs. in ultimo citato alla categoria dei magistrati, il Consiglio Superiore della Magistratura ha osservato, peraltro, che *“nessuna norma, né di organizzazione, né di disciplina del rapporto di lavoro, ha ad oggetto la Magistratura ordinaria, per cui la disposizione di deroga ne esce ulteriormente rafforzata.”* (Deliberazione del 23 febbraio 2005).

A tal riguardo, si osserva infine che le disposizioni di cui al D. Lgs. 25 luglio 2006, n. 240, recante: *“Individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari”* - dettate in virtù della legge di delega di riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005, n. 150 – affiancano, all'interno

dell'Ufficio giudiziario, costituente un *unicum*, alla figura del magistrato Capo dell'Ufficio giudiziario quella del dirigente amministrativo, a cui vengono attribuiti peculiari compiti.

In ordine al *corpus* normativo contenuto nella Circolare CSM n. P22581 del 9 dicembre 2015, è appena il caso di rilevare che esso costituisce il compendio delle regole che il Consiglio Superiore della Magistratura si è dato nella cornice del D. Lgs. n. 160 del 2016 in vista dell'attribuzione di incarichi direttivi e semidirettivi peculiari del ruolo della Magistratura.

Ritenuto, pertanto, l'anzidetto, non possono che confermarsi le conclusioni negative circa la possibilità di inclusione della figura del magistrato tra le categorie professionali previste dall'O.R.EE.LL. per la copertura degli incarichi di commissario straordinario negli enti locali della Regione, già espresse in occasione della precedente consultazione.

Codesto ramo di Amministrazione potrà, in ogni caso estendere il medesimo quesito all'Avvocatura Distrettuale dello Stato, qualora paventi l'insorgere di contenzioso giurisdizionale al riguardo.

Nei termini di cui sopra è l'avviso di questo Ufficio.

\* \* \* \* \*

A' termini dell'articolo 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si rammenta che, in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi novanta giorni dalla data di ricevimento del presente parere

*Pos. coll. e coord. n. 3*  
*via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo*  
*tel 091.7074860 - e.mail francesca.marceno@regione.sicilia.it*

senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to  
Il Dirigente della Pos. n. 3  
*Francesca Marcenò*

F.to  
L'AVVOCATO GENERALE  
*Bologna*

*Pos. coll. e coord. n. 3  
via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo  
tel 091.7074860 - e.mail [francesca.marceno@regione.sicilia.it](mailto:francesca.marceno@regione.sicilia.it)*