

Regolamentazione delle ferie dei magistrati alla luce del D.L. 12 settembre 2014 n. 132/2014. (Delibera del 26 marzo 2015)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 26 marzo 2015, ha adottato la seguente delibera:

1. Premessa

Il CSM ha già manifestato, con il parere approvato con delibera del 9 ottobre 2014, sul decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, concernente le “Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile”, forte perplessità in ordine alla congruenza tra la riduzione del periodo feriale e la durata delle ferie dei magistrati, che non appaiono funzionali agli obiettivi che il legislatore si è posto con la L. n. 162/2014 per la definizione dell'arretrato in materia civile.

La riduzione feriale non soltanto non pare in alcun modo assicurare una maggiore funzionalità ed efficienza della giustizia, ma addirittura potrebbe risultare controproducente, limitando gli spazi temporali finora dedicati anche al lavoro di maggiore impegno, seppur formalmente feriali, tanto per i magistrati quanto per gli avvocati. Già si evidenziava come non apparisse chiaramente individuabile il tipo di intervento sul numero dei giorni di ferie per i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie, si auspicava una modifica in corso di conversione del decreto legge in modo da rendere riconoscibile ed applicabile in concreto la sola manifestata volontà di ridurre il numero dei giorni di ferie, avvertendo che in mancanza ci si sarebbe trovati di fronte ad un testo normativo contraddittorio e di difficile interpretazione. Come noto, nessuna modifica è stata effettuata nonostante le richieste formulate anche dopo l'approvazione della legge di conversione.

Occorre a questo punto che il Consiglio superiore della magistratura applichi il sistema normativo di riferimento, ai fini della circolare sulle ferie dei magistrati, delle valutazioni di professionalità, dell'organizzazione degli uffici e delle indicazioni da fornire per le tabelle feriali. La prospettiva nella quale si muove è esclusivamente quella di valutare, nell'ambito delle proprie competenze, le misure che possano assicurare l'efficienza della giurisdizione ed un adeguato servizio ai cittadini, nonché il diritto del magistrato al godimento effettivo delle ferie. **Resta il dato che le ferie vanno autorizzate dai dirigenti degli uffici e che eventuali contestazioni in ordine al godimento del diritto soggettivo andranno valutate in sede giurisdizionale.**

2. Una valutazione preliminare: la portata dell'intervento normativo, l'interpretazione dell'art. 16 D.L. n. 132 del 2014 e la attuale vigenza dell'art. 90 ord. giud..

L'art. 16 del D.L. n. 132 del 2014, convertito con la legge 10 novembre 2014, n. 162, all'interno di una più articolata disciplina di revisione di alcuni istituti del processo civile, contempla una serie di interventi che si può assumere siano finalizzati ad incidere sui livelli di produttività ed efficienza del sistema giudiziario. La scelta tecnica di intervento della novella, volta ad agire sulla legge che ha modificato il testo dell'Ordinamento giudiziario, e non direttamente sulla norma primaria di riferimento in materia di ferie dei magistrati - art. 90 Ord. giud. - e la conseguente opzione di aggiungere un nuovo articolo (art. 8 *bis*), non espressamente prevedendo l'abrogazione del precedente art. 8, pongono seri problemi interpretativi, forieri di possibili ancora più significative conseguenze negative in tema di organizzazione del lavoro degli uffici giudiziari.

E' stato sul punto richiesto un parere all'Ufficio Studi sulle conseguenze, in tema di organizzazione del lavoro, dell'art. 16, comma 4, D.L. 132/14 in materia di ferie dei magistrati, ed in particolare in termini di valutazione del rapporto tra gli artt. 8 e 8-*bis*. Va ribadito che non sussiste alcuna volontà di fornire una interpretazione “autentica” o, meglio, anche solo chiarificatrice della previsione normativa, quanto la doverosa adozione di strumenti che, in linea con l'obiettivo perseguito dal legislatore, ossia” realizzare una maggiore razionalizzazione dei tempi processuali in termini di rimodulazione del calendario giudiziario” (come emerge dalla relazione tecnico normativa allegata

al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 132 del 2014), rendano immediatamente e pienamente efficaci gli interventi normativi adottati.

Deve osservarsi che il comma 2 dell'art. 16 ha introdotto dopo l'art. 8 della legge 2 aprile 1979, n. 97, l'art. 8-bis, rubricato "Ferie dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato", secondo cui "*Fermo quanto disposto dall'articolo 1 della legge 23 dicembre 1977, n. 937, i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché gli avvocati e procuratori dello Stato hanno un periodo annuale di ferie di trenta giorni*".

L'articolo 8 della citata legge 2 aprile 1979, n. 87 dispone: Art. 8. (*Ferie dei magistrati durante l'anno giudiziario*) "*Il primo comma dell'articolo 90 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, modificato dall'articolo 2 della legge 28 luglio 1961, n. 704, e' sostituito dal seguente: "I magistrati che esercitano funzioni giudiziarie hanno un periodo annuale di ferie di quarantacinque giorni"*.

La nuova legge, dunque, ha posto una norma ulteriore, quella portata dall'articolo 8 bis, nell'ambito della legge 2 aprile 1979 n. 87, recante "Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato".

Appare dunque doveroso fissare nel contenuto dei commi 1 e 2 dell'art. 16 DL 132/14 la base precettiva alla quale ... *Gli organi di autogoverno delle magistrature e l'organo dell'avvocatura dello Stato competente* devono dare concreta efficacia - ed effettività - attraverso l'emanazione di strumenti e regole organizzative per i rispettivi uffici (giudiziari).

Solo una lettura delle norme che consenta di ritenere adempiuto tale compito potrà trovare ingresso. Si stabilisce, al comma 1, che la sospensione dei termini processuali sarà contenuta in 31 giorni, decorrenti dall'1 al 31 agosto di ciascun anno, anziché in 46, come in precedenza stabilito.

Il comma 2 dell'art. 16 introduce, poi, dopo l'art. 8, L. 2 aprile 1979, n. 97, l'art. 8-bis, rubricato "Ferie dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato", secondo cui "*Fermo quanto disposto dall'articolo 1 della legge 23 dicembre 1977, n. 937, - (in materia di c.d. festività soppresse, n.d.r.) - i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché gli avvocati e procuratori dello Stato hanno un periodo annuale di ferie di trenta giorni*".

Già dalla prima lettura emerge l'ambito nel quale deve operare il CSM, ossia la regolamentazione, alla luce dell'intervenuta riduzione del periodo di sospensione dei termini processuali, del calendario delle udienze e la garanzia della effettività delle ferie dei magistrati attraverso la predisposizione di regole organizzative che andranno nel dettaglio adottate e modulate dai dirigenti degli uffici. Un tale intervento è peraltro di particolare urgenza alla luce dell'intervenuta fissazione, a norma dell'art. 90 Ord. Giud., del periodo di sospensione feriale fissato per l'anno in corso dal 27 luglio al 2 settembre 2015.

Cionondimeno, mette conto soffermarsi su alcuni passaggi che hanno caratterizzato l'iter formativo del più volte richiamato decreto legge, fino alla emanazione della legge di conversione, in quanto se chiara appare la portata innovativa del primo comma e conseguentemente ben delineato è l'ambito di intervento rimesso al CSM dalla legge per la realizzazione delle indicate finalità, assai meno lineari appaiono destinatari, finalità e dunque i confini di applicazione del secondo comma, o, se si preferisce, del nuovo art. 8 bis, che, di contro, potrebbe produrre notevoli effetti sulle *misure organizzative conseguenti all'applicazione delle disposizioni* del comma 1.

Evidente, infatti, che la portata dell'intervento di normazione secondaria del CSM finalizzato al perseguimento del fine chiaramente espresso attraverso la previsione del primo comma, non potrà che risentire della interpretazione cui si accederà in relazione al rapporto tra l'art. 8 e l'art. 8 bis della L. 97/79. Peraltro appare opportuno sul punto ricordare che la vigente normativa consiliare in tema di ferie dei magistrati muove dal presupposto che il congedo ordinario debba essere normalmente goduto in coincidenza con il periodo feriale, con un tendenziale collegamento tra il periodo feriale dei magistrati e la sospensione dei termini processuali ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 7 ottobre 1969, n. 742.

Già in occasione del parere espresso dal CSM con delibera in data 9 ottobre 2014 ai sensi dell'art. 10 della legge n. 195 del 1958 sul testo del DL, si formulava l'auspicio che il legislatore intervenisse con un opportuno chiarimento in sede di conversione, diversamente non potendosi che aderire ad una rigorosa e testuale applicazione del testo di Legge.

L'Ufficio studi in occasione della redazione del richiamato parere, in sintesi, ha osservato che:

- l'art. 8, L. n. 97/1979 intitolato "*Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato*", ha ridotto – attraverso la sostituzione dell'art. 90, comma 1, Ord. giud. – il periodo feriale di tutti i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie a quarantacinque giorni;
 - l'espresso riferimento, nel testo dell'art. 90, ai magistrati "*che esercitano funzioni giudiziarie*", fa sì che gli appartenenti all'Ordine giudiziario che si trovino fuori dal ruolo organico della magistratura o che stiano svolgendo il tirocinio iniziale, fruiscano del più ridotto periodo di 30 giorni di ferie annuali, a tal fine facendosi ricorso alla disciplina prevista, in via generale, per i pubblici dipendenti, estensibile ai magistrati in forza della clausola di rinvio prevista dall'art. 276, comma 3, Ord. giud..
 - la singolarità della disciplina riservata ai magistrati addetti a funzioni giudiziarie trova spiegazione, secondo la dottrina "*nella specificità propria del servizio svolto dal magistrato, nel suo stretto collegamento con l'attività professionale forense, nella prevalente impossibilità di organizzarlo in schemi orari prefissati*";
- a) una prima possibile opzione ermeneutica**, è, dunque, quella secondo cui la regolamentazione che scaturisce dall'introduzione dell'art. 8-bis potrebbe consentire la coesistenza dell'art. 90 Ord. giud., dedicato ai soli "*magistrati che esercitano funzioni giudiziarie*", che non è stato espressamente abrogato, e della norma di nuovo conio, che avrebbe cioè un ambito di applicazione ulteriore e più generale.
- ne conseguirebbe la necessità di coordinare un precetto di portata generale, quello contenuto nel nuovo art. 8-bis, con altro, preesistente, riservato formalmente ad un sottoinsieme di una delle categorie elencate nella medesima norma.
 - un risultato ermeneutico che, attraverso una interpretazione logico-letterale prettamente formale, porterebbe a ritenere sottratti "*magistrati che esercitano funzioni giudiziarie*" dal novero dei soggetti per i quali il periodo feriale è portato a 30 giorni, in coerenza con le più volte evidenziate specificità del lavoro giurisdizionale.

b) altra interpretazione, fondata sul piano teleologico:

- porta a ritenere la norma come proiettata chiaramente su una traiettoria di ampliamento dei tempi di lavoro proprio del personale magistratuale in ruolo, e ciò anche attraverso la compressione del monte giornaliero feriale;
- esclude che la portata innovativa della novella sia rivolta solo agli avvocati e procuratori dello Stato, ai quali l'art. 58 R.D. n. 1612/1933 garantiva, sino ad ora, un periodo annuale di ferie di giorni 45,
- ritiene, pertanto preferibile l'esegesi dell'art. 8-bis quale norma comportante l'abrogazione, per incompatibilità, dell'art. 90, 1° comma, Ord. giud..

Dunque, due tesi: la prima che si pone di fronte al testo di legge e verificatane la razionalità – pur nelle numerose riserve derivanti dalla tecnica redazionale utilizzata- dà piena attuazione alla sua espressa portata precettiva, l'altra, che attraverso una interpretazione sistematica e teleologica e l'applicazione dei canoni di razionalità ed economicità dei mezzi giuridici ritiene che l'art. 8 bis abbia abrogato l'art. 8 e conseguentemente che anche per tutti i magistrati ordinari il monte ferie sia ridotto a 30 giorni

Molti altri sono gli argomenti che militano in favore dell'una (su tutti, la coesistenza delle due norme nell'ordinamento giuridico si fonda sul rapporto di specialità della seconda rispetto alla prima: la norma di cui all'articolo 90 O.G. regolerebbe infatti in modo differente il periodo di ferie

di cui deve godere una parte di una delle categorie di magistrati e avvocati dello Stato contemplate dall'altra norma, l'articolo 8 bis legge cit., e ciò farebbe a cagione delle funzioni svolte dai soggetti interessati: le funzioni giurisdizionali ordinarie) o dell'altra tesi interpretativa (la *ratio legis* per come desunta dalla relazione di accompagnamento, la relazione tecnica, l'analisi tecnico-normativa al disegno di legge di conversione).

Ma un punto appare fuori discussione: la regolamentazione che scaturisce dall'introduzione dell'art. 8-bis vede la formale coesistenza dell'art. 90 ord. giud., dedicato ai soli "magistrati che esercitano funzioni giudiziarie", che non è stato espressamente abrogato, e della norma di nuovo conio, che ha un ambito di applicazione assai più ampio.

Non solo. La norma non si limita ad *introdurre* la nuova disposizione ma afferma che questa espressamente *si aggiunge* a quella vigente: ...” **Dopo l'art. 8 è aggiunto il seguente: “art. 8 bis”**

Dunque, la disposizione contenuta nell'art. 90 dell'ordinamento giudiziario non è espressamente modificata dal decreto-legge e continua a prevedere 45 giorni di ferie per anno, con specifico riguardo ai magistrati che esercitano funzioni giudiziarie (illuminante sul punto la nota tecnica dell'Ufficio studi della Camera, a conferma di una volontà del legislatore che si è formata ben a conoscenza delle questioni tecniche di formazione della norma, nonché il recente disegno di legge a firma Buemi che si propone di ridurre a 30 i giorni di ferie per i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie).

Di fronte a tale formulazione della legge - ed in assenza del più volte invocato intervento chiarificatore del Legislatore - appare difficile ricorrere a criteri interpretativi di ordine sistematico - teleologico e di c.d. economia dei mezzi - i quali, nel caso in esame, in quanto criteri residuali, in ossequio a principi generali, possono trovare ingresso solo in assenza di espressa previsione normativa.

3. Il decreto del Ministro della Giustizia di determinazione della sospensione feriale.

In data 13 gennaio 2015 il Ministro della Giustizia ha emanato il decreto con il quale determina il periodo di feriale fra il 27 luglio ed il 2 settembre 2015.

Si tratta, quello dell'indicazione del periodo feriale, di un potere attribuito al Ministro dall'art. 90 ord giud. che nel caso di contrarietà a legge, va impugnato nelle forme dei ricorsi giurisdizionali da parte di chi vi ha interesse. Sul punto il C.S.M. non può che prendere atto di tale intervento ministeriale, attendere l'esito dell'eventuale intervento del giudice competente e riservarsi ogni conseguente iniziativa.

Dunque per il 2015, il periodo feriale è determinato fra il 27 luglio ed il 2 settembre.

Deve premettersi che tale indicazione non osta in linea di principio con il riconoscimento di 45 gg. di ferie ai magistrati, perché, nel corso del tempo, già vi sono stati periodi di mancata coincidenza fra il numero dei gg. di ferie riconosciuti ai magistrati ed il periodo feriale determinato dal Ministro con decreto. Ciò accadeva per esempio nel periodo tra l'anno 1969 e l'anno 1979 allorquando non vi era coincidenza tra la sospensione feriale (della durata di quarantacinque giorni) e le ferie dei magistrati (della durata di sessanta giorni).

Si tratterebbe dunque di ritenere il periodo feriale fissato dal Ministro come il periodo in cui va goduta la maggior parte delle ferie, come già riconosciuto nella normazione secondaria consiliare, e conseguentemente determinare le modalità di fruizione dei residui quindici giorni di ferie e degli altri quattro giorni di c.d. "festività soppresse", in modo tale da garantire la continuità di funzionamento del servizio giudiziario, individuando delle "fasce di fruibilità" privilegiate, che - per evidenti ragioni organizzative - devono di regola coincidere con la settimana immediatamente antecedente all'inizio del periodo feriale e la settimana immediatamente successiva, durante le quali l'attività degli uffici giudiziari deve limitarsi alle urgenze allo scopo di consentire l'ordinata definizione e ripresa delle attività giudiziarie.

Al tempo stesso va rilevato che l'esperienza di gran lunga prevalente in questo contesto, dal punto di vista normativo, è stata nel nostro ordinamento quella della **stretta correlazione** fra il numero di giorni di ferie spettanti al singolo magistrato ed il periodo feriale, ed ha radici storiche risalenti, tanto che l'art. 3 del decreto luogotenenziale n. 1353 del 23.8.1917, contenente le norme di attuazione della legge n. 356 del 30.3.1916, fissava il principio che nelle tabelle feriali dovesse essere indicato il <periodo delle ferie> determinato con decreto ministeriale, che poteva avere inizio non prima di luglio e terminare non dopo il mese di ottobre; nelle stesse tabelle doveva indicarsi il <periodo di riposo> per i magistrati in servizio durante le ferie, periodo che doveva <essere assegnato in modo tale che non derivino difficoltà al regolare andamento del servizio, e con preferenza nel bimestre che segue immediatamente al periodo feriale>.

Nel tempo, con l'eccezione sopra riportata, può essere riscontrata una relazione storica di continenza o di coincidenza fra il periodo di sospensione dei termini feriali (periodo fissato dal legislatore dapprima in giorni 90, poi in 60, poi in 45 dal 1° agosto al 15 settembre ed ora ridotto dal 1° al 31 agosto di ogni anno) e il monte ferie spettante ad ogni magistrato. Analogamente, anche il CSM con le deliberazioni in tema di ferie ha affermato il principio che oggi si legge in circolare n. P. 10588 del 22.4.2011 al punto 1: *Il congedo ordinario deve essere normalmente goduto dal magistrato continuativamente in coincidenza con il periodo feriale fissato al principio di ogni anno ai sensi dell'art. 90 RD 12/1941.*

Preso dunque atto che il periodo feriale è stato individuato fra il 27 luglio ed il 2 settembre 2015 e che, in base all'indicazione ministeriale, è stato ritenuto consistente in trenta giorni il monte ferie per i magistrati ordinari (oltre i quattro giorni per le cd. festività soppresse e due aggiuntivi al congedo ordinario), in attesa degli esiti dei ricorsi giurisdizionali e delle ulteriori valutazioni di questo Consiglio, non può più differirsi l'intervento organizzativo delegato dal legislatore all'organo di autogoverno, in ragione dell'inizio dell'annualità 2015 e, dunque, della necessità di offrire con urgenza ai dirigenti degli uffici giudiziari ed ai magistrati gli strumenti di normazione secondaria necessari per la predisposizione del cd. piano ferie annuale.

Non di meno, non può esimersi il Consiglio, in questa sede, dall'esprimere ulteriormente rammarico per l'omesso intervento legislativo, già inutilmente sollecitato, oltre che dal ribadire la necessità che il legislatore intervenga con chiarezza, anche al fine di evitare un contenzioso facilmente prevenibile con una norma correttiva.

Vanno dunque attuate le misure organizzative delegate dal legislatore al Consiglio, tese a rendere effettiva la fruizione dei giorni di congedo, come per altro richiesto dall'art. 16 c. 4 della legge citata.

3. Le misure organizzative.

Il parere reso dal Consiglio il 9 ottobre 2014, in ordine al decreto legge 132/14, quanto alle misure organizzative conseguenti alla riduzione del periodo di ferie, ha ravvisato la possibilità per il Csm, in assenza di utili indicazioni a livello di normazione primaria, di dare indicazione ai Capi degli uffici onde apprestare accorgimenti tali da consentire il pieno godimento del periodo feriale ai magistrati non di turno nello stesso, nonché al fine di elaborare un sistema di recupero dei giorni di ferie non godute dai magistrati impegnati nella redazione di atti urgenti.

Il richiamato parere ha, in particolare, evidenziato come il legislatore del 2014 si sia fatto carico della esigenza indicata e tale conclusione potrebbe essere desunta da elementi sistematici, quali l'ultimo comma dell'art. 16 del D.L., ben illustrato nella relazione di accompagnamento, nella quale si puntualizza che viene rimessa agli Organi di governo delle magistrature l'adozione di misure organizzative conseguenti all'applicazione della nuova norma, "in particolare quelle volte ad assicurare l'effettività del godimento del periodo di ferie come ridisegnato in questa sede". Potrebbe, cioè, ritenersi che il decreto legge abbia voluto innovare la conformazione strutturale della fattispecie, prevedendo un periodo feriale mensile effettivo, cioè durante il quale non pendono

in capo al magistrato obblighi lavorativi, con chiara soluzione di continuità rispetto al diritto vivente sino ad oggi invero in una costante applicazione ed interpretazione e già sopra illustrato.

Sul punto, è appena il caso di ricordare che con la circolare n. 4697 dell'1 giugno 1979 è stato stabilito che: *“in particolare, per quanto riguarda i provvedimenti per i quali sono previsti termini di deposito, i dirigenti degli uffici avranno cura di graduare convenientemente il calendario ed i ruoli delle udienze durante il mese di luglio in modo da consentire il deposito dei provvedimenti stessi prima dell'inizio del periodo feriale. Per i magistrati che siano impegnati durante il periodo ordinario di ferie il periodo feriale sarà determinato tenendo conto delle esigenze dei singoli uffici. Anche per detti magistrati comunque dovranno essere adottati accorgimenti organizzativi idonei a garantire il godimento di quarantacinque giorni di riposo pieno”*.

Il detto parere approvato dal CSM non è stato raccolto dal legislatore, anche in merito alla proposta di sospensione del decorso dei termini di deposito delle sentenze durante il periodo feriale.

Non di meno, però, è certo che l'art. 16 cit., a seguito della situazione di fatto descritta, sia funzionale a garantire il principio di effettività delle ferie per il recupero delle energie psicofisiche del magistrato, non potendo e dovendo più il periodo feriale essere destinato alla attività di studio o di redazione.

In tal senso, spetterà alla Commissione Settima indicare ai dirigenti di predisporre misure organizzative utili a rendere effettiva la fruizione del periodo di ferie.

Quanto alle competenze della Quarta commissione, invece, va preso atto che l'art. 16 c. 4 cit. impone una rivisitazione della circolare ricognitiva sulle ferie, come anche della circolare in tema di valutazione di professionalità, con le misure che rendano effettive le ferie fruiti, non più destinabili all'attività lavorativa;

I dirigenti degli uffici giudiziari dovranno pertanto, sulla base delle indicazioni provenienti dal Consiglio superiore della magistratura, predisporre le misure organizzative utili a rendere effettiva la fruizione del periodo di ferie, come quantificato dal Ministro della Giustizia.

Tanto premesso, il Consiglio superiore della magistratura,
invita

il Ministro della Giustizia a promuovere un intervento legislativo che superi le difficoltà di interpretazione indicate in parte motiva al par. 2 e disponga la sospensione dei termini di deposito dei provvedimenti durante il periodo feriale, come già indicato con i pareri di cui in parte motiva;

delibera

1. di prendere atto che il Ministro della Giustizia, con Decreto del 13 gennaio 2015, ha determinato che il periodo feriale dei magistrati decorra dal 27 luglio al 2 settembre 2015;
2. di apporre le seguenti modifiche (indicate di seguito in neretto) alla “Circolare ricognitiva sulle modalità di godimento delle ferie” (Circolare n. P. 10588 del 22 aprile 2011 – Delibera del 21 aprile 2011), onde assicurare il pieno godimento del periodo feriale per l'integrale recupero delle energie psico-fisiche da parte del magistrato;
3. di apporre le seguenti modifiche (indicate di seguito in neretto) alla circolare riportante “Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati a seguito della legge 30 luglio 2007, n. 111, recante Modifiche alle norme sull'Ordinamento giudiziario” n 20691 dell'8.10.2007 e succ. modifiche, al fine di tener conto, ai fini del parametro della diligenza ed, in particolare, con riguardo all'indicatore relativo al rispetto dei termini di redazione e deposito dei provvedimenti, del periodo feriale o di assenza giustificata maturato e goduto.

In relazione alle misure connesse alla fruizione delle ferie si propongono le seguenti modifiche riportate **in neretto**:

“Circolare ricognitiva sulle modalità di godimento delle ferie” (*Circolare n. P. 10588 del 22 aprile 2011 - Delibera del 21 aprile 2011*) a seguito delle novità legislative contenute nel D.L. n. 132/2014 e nella L. n. 162/2014.

Comunico che il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 21 aprile 2011, ha adottato la seguente circolare:

Premessa. Il Consiglio superiore della magistratura è intervenuto frequentemente, sia con circolari sia in sede di risposta a specifici quesiti, in ordine alle modalità di godimento delle ferie da parte dei magistrati. Si tratta, invero, di un tema di un particolare rilevanza, giacché involge, per un verso, l'esercizio di un diritto irrinunciabile costituzionalmente garantito e, per altro verso, la necessità di assicurare il corretto funzionamento degli uffici giudiziari nel corso dell'intero anno solare, ivi compreso il periodo feriale di cui all'art. 90 O.G.

Il C.S.M. nel corso degli anni ha dettato una serie di indicazioni, sostanzialmente omogenee nel contenuto, dirette a garantire che l'attività giudiziaria non subisca indebiti rallentamenti per l'assenza dei magistrati dal servizio e, al contempo, ad evitare che i notevoli carichi di lavoro gravanti su ciascun magistrato possano in concreto costituire un ostacolo insuperabile al corretto e pieno godimento delle ferie.

Con la presente circolare, il Consiglio superiore, in occasione della predisposizione da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari delle tabelle per il periodo feriale **per gli anni 2015 e successivi**, intende ribadire e sintetizzare quanto già in passato affermato in tema di godimento delle ferie da parte dei magistrati, così dettando in materia una disciplina secondaria unitaria, utile ad orientare l'intero corpo magistratuale nella programmazione delle ferie.

Di seguito vengono riportate le disposizioni da seguirsi per il godimento delle ferie e, dunque, per la realizzazione della consequenziale attività di programmazione delle stesse, avendo cura di specificare per ciascuna di esse la *ratio* fondante e le possibili modalità di concreta attuazione, in maniera tale da fornire anche gli strumenti interpretativi utili a risolvere eventuali dubbi in sede applicativa.

In allegato vengono indicate le fonti di normazione primaria e secondaria tenute presenti per l'elaborazione della presente circolare.

DISPOSIZIONI IN TEMA DI GODIMENTO DELLE FERIE

1. Il congedo ordinario deve essere normalmente goduto dal magistrato continuativamente in coincidenza con il periodo feriale fissato al principio di ogni anno ai sensi dell'art. 90 R.D. 12/1941.

La concessione delle ferie ai magistrati è vero e proprio diritto, riconosciuto come irrinunciabile dalla Costituzione per ogni lavoratore, diritto che deve essere ragionevolmente temperato con le esigenze di servizio. A tal fine la fruizione delle ferie deve normalmente coincidere con il periodo feriale; il dirigente dell'ufficio può, tuttavia, autorizzare che il godimento delle stesse avvenga in un arco temporale diverso **da quello feriale**, laddove sussistano **peculiari esigenze dell'interessato, sempre che siano conciliabili con quelle di ufficio e non vi siano inderogabili esigenze di servizio.**

Deve, sul punto, evidenziarsi che soprattutto negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva dilatazione di quei procedimenti che non subiscono interruzioni nel periodo feriale, in materia sia civile sia penale, il che rende sempre più complicata la concentrazione da parte dei magistrati delle ferie nel periodo feriale e rende opportuna una pianificazione delle medesime nel corso dell'anno, in modo tale da assicurarne la piena fruizione, compatibilmente con le esigenze organizzative dell'ufficio di appartenenza.

Pertanto, per temperare le opposte esigenze, è necessario che vi sia adeguata programmazione delle ferie complessivamente spettanti al magistrato, con **riserva di fruizione di**

alcuni giorni, tendenzialmente fino ad un massimo della metà del monte ferie complessivo, da usufruire anche al di fuori del periodo feriale. In tale prospettiva risulta utile che, all'esito della predisposizione delle tabelle feriali, il dirigente dell'ufficio rilevi quale sia il residuo dei giorni di ferie per ciascun magistrato e, contestualmente, comunichi il dato agli interessati, invitandoli ad indicare le loro preferenze per il recupero del congedo non goduto entro il primo semestre dell'anno seguente, secondo quanto previsto più specificamente al capo 2.

2. I dirigenti degli uffici giudiziari, qualora per ragioni di servizio non sia possibile quanto previsto al capo n. 1, devono disporre una diversa distribuzione del periodo di congedo durante l'anno, con possibilità di recupero delle ferie non godute nel primo semestre dell'anno successivo. Nella predisposizione del piano di recupero, i dirigenti devono tenere in conto le indicazioni di preferenza fornite dagli interessati e, in caso di loro mancato accoglimento, devono adeguatamente motivare le ragioni per cui non è stato oggettivamente possibile rispettare le stesse.

Il godimento delle ferie deve essere effettivo. Nei casi in cui il magistrato debba personalmente compiere atti o attività, inclusa la redazione o il deposito di provvedimenti, caratterizzati da urgenza (ad esempio provvedimenti di natura cautelare o nei confronti di imputati detenuti), può richiedere al dirigente di essere richiamato in servizio. La richiesta deve essere formulata con almeno sette giorni di anticipo, se possibile.

Il dirigente provvede in modo motivato al richiamo in servizio del magistrato per il giorno o i giorni ritenuti strettamente necessari, previa valutazione in ordine alla indispensabilità del predetto rientro.

Al dirigente spetta motivare anche il diniego della richiesta di richiamo in servizio.

Il dirigente tempera l'efficienza del servizio con l'effettività del godimento delle ferie.

Le ferie non godute lo dovranno essere entro il primo semestre dell'anno successivo, secondo le modalità che seguono, ovvero, quando ciò non sia possibile, per imprescindibili esigenze di servizio, non appena tali esigenze siano cessate.

Il diritto alle ferie è irrinunciabile, di talché il dirigente dell'ufficio deve assicurare che i magistrati, i quali non abbiano potuto godere delle stesse nel periodo indicato al capo 1 per inderogabili esigenze di servizio, possano usufruirne entro il primo semestre dell'anno successivo.

Trattandosi di diritto irrinunciabile, peraltro, l'amministrazione ha l'obbligo di consentire il godimento delle ferie anche se il dipendente non ne faccia domanda, pure in considerazione del fatto che il personale magistratuale non ha diritto alla monetizzazione del congedo non fruito, se non in caso di cessazione del rapporto di lavoro.

È necessario, perché il godimento delle ferie in un periodo diverso da quello indicato al capo 1 non si traduca in un pregiudizio per l'ordinaria attività giudiziaria, che il dirigente dell'ufficio, d'accordo con gli interessati, provveda ad una programmazione delle ferie non godute. Infatti, con la preventiva indicazione dei giorni nei quali va effettuato il recupero di tali ferie, si potrà fare in modo che non vi siano coincidenze con udienze di pertinenza del magistrato in ferie, evitando di fissare in quei periodi rinvii, udienze ovvero di inserire l'interessato nei turni esterni o per le urgenze. In merito occorre evidenziare l'assoluta importanza che il recupero delle ferie venga concordato con i magistrati interessati, secondo modalità analoghe a quelle già previste per la predisposizione delle tabelle feriali. Pertanto, i dirigenti devono promuovere apposite riunioni finalizzate alla verifica delle richieste di ciascuno ed alla predisposizione di un piano di recupero che tenga conto delle esigenze dei magistrati. Similmente a quanto già previsto per le tabelle feriali, in caso di oggettiva impossibilità ad accogliere le istanze di tutti, occorre fare applicazione di criteri obiettivi (basati, ad esempio, sull'anzianità di ruolo o di servizio nell'ufficio), che garantiscano in ogni caso l'equa rotazione fra tutti i magistrati, avendo presente i recuperi consentiti negli anni precedenti. Al dirigente spetta motivare le scelte operate con il piano di recupero, esplicitando in particolare altresì i criteri utilizzati per la sua predisposizione.

Va, pure, rilevato che non risulta contrario al generale principio di buona amministrazione – ma può, in alcuni casi, rivelarsi opportuno per salvaguardare il diritto di ogni magistrato a fruire di tutte le ferie previste dalla legge, trattandosi di un diritto riconosciuto come irrinunciabile dalla Costituzione – che il Capo dell'ufficio autorizzi la fruizione frazionata anche anticipata di alcuni giorni di ferie per esigenze personali o familiari del magistrato, nei limiti del possibile sempre previa adeguata programmazione.

Nella delineata prospettiva, può essere utile anche l'individuazione di un periodo preferibile di recupero delle ferie, coincidente ad esempio con quello natalizio o pasquale, ove si riscontra una naturale riduzione dell'attività lavorativa e, pertanto, non appare contravvenire né a norme né a criteri di buona amministrazione l'adozione di provvedimenti organizzatori e di programmazione delle ferie, all'esito di un'attività concertata il più possibile tra tutti i magistrati in servizio. Tale esigenza, peraltro, viene incontro alle aspettative degli operatori del diritto (avvocati e personale di cancelleria) e risponde anzitutto ad esigenze dell'utenza (testimoni e parti processuali).

Giova, sul punto, precisare che l'eventuale presenza di udienze già fissate per il periodo nel quale l'interessato chiede di recuperare le ferie non godute non può costituire, di per sé, valido ostacolo all'accoglimento della sua richiesta, salvo che si tratti di udienze nel corso delle quali risulti già programmato il compimento di attività assolutamente non rinviabili. Allo stesso modo non può consentirsi che il recupero delle ferie avvenga godendo del congedo esclusivamente in quei giorni nei quali risulta già fissata l'udienza (ad esempio mercoledì e venerdì, omettendo di chiedere le ferie per la giornata del giovedì, **a meno che il dirigente, sentito l'interessato, non accerti o richieda che il giorno o i giorni intermedi siano comunque destinati ad attività lavorativa per la redazione di atti, per il compimento di attività, o comunque per la <reperibilità> del magistrato per le esigenze di ufficio**).

In ogni caso, salve specifiche esigenze organizzative adeguatamente motivate, al dirigente non è consentito estendere d'ufficio il periodo di ferie richiesto dal magistrato - ad esempio un'intera settimana lavorativa a fronte della richiesta per i primi giorni della settimana - salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'ultimo periodo del presente paragrafo.

Qualora non ricorra tale ipotesi il dirigente dovrà eventualmente limitarsi a rigettare la richiesta.

Il dirigente deve **comunque** sempre motivare la scelta di rigetto della richiesta avanzata dal magistrato, esplicitando le ragioni di ufficio che hanno reso impossibile accogliere l'istanza di recupero delle ferie. Del pari deve essere motivata anche la decisione di accoglimento solo parziale della stessa, ferma restando la facoltà per il magistrato di revoca della richiesta, ove l'accoglimento parziale non risponda al suo interesse.

In sintesi, anche in sede di programmazione del recupero delle ferie occorre avere massima considerazione per la funzione giudiziaria esercitata sia dai magistrati sia dal dirigente dell'ufficio, i rapporti tra i quali devono essere improntati alla reciproca disponibilità e rispetto, in vista del comune interesse al buon funzionamento dell'amministrazione giudiziaria.

Deve, altresì, precisarsi che i provvedimenti di autorizzazione al recupero delle ferie non godute possono essere motivatamente modificati o revocati in presenza di esigenze di servizio certe e tempestivamente segnalate, che rendano necessaria la celebrazione delle udienze proprio nei periodi indicati negli stessi provvedimenti.

In ogni caso, nel momento in cui si fuoriesca da questi schemi organizzativi, è necessario che i dirigenti degli uffici adottino motivati provvedimenti autorizzativi o reiettivi delle ferie richieste, che sempre costituiscano un contemperamento di tutte le esigenze evidenziate.

(...)¹

¹ (Proprio perché il godimento delle ferie è un diritto dei magistrati, i quali spesso ricorrono al congedo ordinario per la stesura di provvedimenti particolarmente impegnativi ovvero per lo studio di processi di straordinaria complessità.)
Testo soppresso con delibera del 26 marzo 2015.

E' opportuno che dall'attività di programmazione del recupero delle ferie non godute vengano esclusi un numero limitato di giorni, per consentire ai magistrati di farne uso secondo le proprie esigenze, non sempre prevedibili o preventivabili.

Con riguardo specificatamente alle ferie richieste al di fuori di un'anticipata programmazione, ipotesi pure configurabile, è auspicabile che le istanze dei magistrati siano il più possibile presentate con congruo anticipo, così da evitare rinvii di processi o udienze già fissate proprio nei periodi di ferie richiesti; la mancanza di detti requisiti può esporre le richieste stesse al diniego per la sussistenza di esigenze di servizio specifiche circa la necessità di una o più udienze di essere tenute.

Il dirigente dell'ufficio giudiziario, a ridosso della scadenza del semestre, può fare ricorso, ove lo ritenga opportuno e nel caso in cui non ricorra l'ipotesi di cui al successivo capo 3, al collocamento in ferie dei magistrati d'ufficio, ipotesi del tutto residuale ed eccezionale. In tal caso il dirigente comunica ai magistrati il periodo di ferie residue ancora da godere e li invita ad indicare quando intendano avvalersene; in caso di mancata risposta ovvero di mancato raggiungimento di una soluzione concordata, il dirigente provvede a fissare d'ufficio il periodo di recupero con provvedimento adeguatamente motivato, che dia ragione della necessità della misura e dell'accertata impossibilità a concordare il recupero delle ferie non godute con il magistrato interessato.

3. Il magistrato, ove si trovi nell'oggettiva impossibilità di fruire del congedo ordinario entro il primo semestre dell'anno successivo di cui al capo n.2, può fruirne immediatamente dopo la cessazione delle cause di impossibilità.

Il magistrato, nel caso in cui si trovi nell'oggettiva impossibilità, per gravi motivi personali o inderogabili ragioni d'ufficio ovvero in tutti i casi nei quali l'impossibilità derivi dall'applicazione di altre disposizioni di normativa primaria, di fruire del congedo ordinario entro l'ulteriore termine previsto dal capo 2, può fruirne immediatamente dopo la cessazione della causa di impossibilità, secondo adeguata programmazione da realizzarsi secondo le medesime modalità di cui al capo 2.

Deve, in ogni caso, esservi una gradualità nel superamento dei limiti temporali stabiliti per il godimento delle ferie; il primo di essi è quello dell'anno, poi vi è quello del primo semestre dell'anno successivo e, solo come estrema ratio, è ammissibile il superamento anche di quest'ultimo limite. Così concepita la struttura del sistema, si determina appunto una gradualità della possibilità di fruizione delle ferie, che porta a dover prendere in considerazione anche ipotesi in cui, a causa di ineludibili esigenze di servizio, si debba consentire al magistrato il superamento del limite del semestre successivo all'anno.

4. I magistrati hanno diritto di fruire entro l'anno, a titolo di giornata di riposo per festività soppresse: a) di ufficio, di due giornate in aggiunta al congedo ordinario per ferie, la cui durata continuativa deve conseguentemente prolungarsi; b) a domanda, di quattro giornate, anche frazionate. In entrambi i casi deve tenersi conto anche delle esigenze di servizio.

Con circolare del 13 luglio 1979, prot. 5746, in Not. 13/79, il Consiglio superiore della magistratura ha affermato l'applicabilità ai magistrati delle disposizioni della legge n. 937/1977 ed ha contestualmente raccomandato ai dirigenti degli uffici giudiziari di tener conto, al momento delle determinazioni relative, "*.....delle esigenze di servizio e di garantire l'ordinario funzionamento degli uffici nel periodo non feriali*".

Tale raccomandazione mantiene piena attualità, non potendo la pure legittima aspirazione del magistrato al riposo tradursi in un disservizio per la collettività. Pertanto, il magistrato, entro l'anno solare di maturazione e senza possibilità di recupero del semestre successivo, ha diritto di godere, a titolo di recupero per le festività soppresse, di due giorni agganciati d'ufficio al periodo di congedo ordinario e di quattro giorni, anche frazionati, a domanda. In entrambi i casi va tenuto conto anche delle esigenze di servizio. In merito va,

comunque, chiarito che è possibile concedere il recupero richiesto anche nei giorni di udienza, purché ciò non comporti il rinvio di attività processuali urgenti ed assolutamente non posticipabili.

5. Il dirigente dell'ufficio giudiziario può negare la concessione del riposo per festività soppresse e concedere la fruizione di giorni sul residuo feriale pregresso, dovendo far sì che i residui feriali dell'anno precedente siano goduti dall'interessato entro il primo semestre dell'anno successivo.

L'imputazione dei giorni di riposo al residuo feriale dell'anno pregresso ovvero al periodo di riposo per festività soppresse non è, infatti, un dato irrilevante nelle determinazioni del dirigente dell'ufficio, o ancor più, un profilo sottratto alle sue valutazioni, avendo questi il dovere di vigilare sul rispetto del termine del primo semestre dell'anno successivo per il godimento delle ferie da parte dei magistrati addetti all'ufficio e conseguentemente il dovere di favorire l'osservanza dell'indicato termine.

6. La determinazione delle modalità di godimento del congedo ordinario non goduto durante il periodo feriale spetta al dirigente dell'ufficio giudiziario. La vigilanza generale sul corretto esercizio da parte dei dirigenti del potere organizzativo loro spettante, anche con riguardo alla programmazione delle ferie non godute, compete ai Capi di Corte, ai quali devono essere trasmessi per conoscenza i piani di recupero delle ferie residue.

I dirigenti degli uffici giudiziari hanno la responsabilità della gestione organizzativa e funzionale dei singoli uffici da loro diretti, di talché rientra nelle loro attribuzioni anche la pianificazione del recupero delle ferie non godute da parte dei magistrati, attività quest'ultima direttamente incidente sull'efficienza dell'attività giudiziaria.

L'anticipazione ovvero la posticipazione frazionata delle ferie deve rimanere eccezionale e deve essere subordinata al rigoroso vaglio da parte del Capo dell'ufficio, in relazione innanzitutto alle esigenze organizzative nel periodo di lavoro ordinario. Di conseguenza, ai dirigenti degli uffici compete necessariamente un'attività di attenta programmazione delle ferie dei magistrati in servizio presso l'ufficio, diretta anche ad assicurare che il recupero del congedo non goduto avvenga nel primo semestre successivo all'anno di riferimento. Si tratta di un obbligo gravante, per l'appunto, sui dirigenti degli uffici giudiziari, ai quali spetta garantire che i magistrati possano tempestivamente usufruire delle ferie, finalizzate – per definizione – a consentire il recupero delle energie psico-fisiche consumate nell'attività professionale. Gli stessi, dunque, devono curare l'elaborazione di eventuali piani di recupero delle ferie non godute, che tengano conto delle esigenze sia dell'amministrazione giudiziaria sia dei magistrati, in maniera tale da scongiurare che la concessione del congedo ordinario in periodi diversi da quello feriale si risolva in un danno per la ragionevole durata dei processi.

Ciò nondimeno ai Capi di Corte, quale esplicazione del più generale potere di vigilanza a loro attribuito dal R. D.Lgs. 511/1946, spetta controllare il corretto esercizio della potestà organizzativa dei singoli dirigenti, controllo che può essere realizzato mediante l'invio agli stessi dei piani di recupero delle ferie residue.

Contro tutti i provvedimenti in materia di fruizione delle ferie, e limitatamente alle modalità di fruizione come disciplinata dalla presente circolare, il magistrato può proporre osservazioni al Consiglio Giudiziario nel termine di dieci giorni dalla comunicazione.

Il Consiglio Giudiziario, nei venti giorni seguenti al pervenire delle osservazioni, previo avviso al dirigente, che può depositare proprie osservazioni, trasmette gli atti al Consiglio superiore della magistratura con il proprio parere. Il CSM decide sulle osservazioni e dispone, se del caso, la modalità di fruizione e di recupero delle ferie.

Allegato:

Elenco delle fonti primarie e secondarie:

- 1) Art. 90 R.D. 12/1941;

- 2) Art. 36 D.P.R. 3/1957;
- 3) Legge 23 dicembre 1977 n. 937;
- 4) Art. 15 L. 312/1980;
- 5) Circolare del C.S.M. n. 846 del 18 febbraio 1972;
- 6) Delibera del C.S.M. in data 11 luglio 1979;
- 7) Circolare del C.S.M. n. 2246 del 21 marzo 1981;
- 8) Circolare del C.S.M. n. 5857 del 30 giugno 1981;
- 9) delibera del C.S.M. del 23 giugno 1983
- 10) delibera del C.S.M. del 13 settembre 1983;
- 11) delibera del C.S.M. del 4 maggio 1988;
- 12) delibera del C.S.M. del 18 maggio 1989;
- 13) delibera del C.S.M. del 18 settembre 1991;
- 14) delibera del C.S.M. del 13 febbraio 1992;
- 15) Circolare del C.S.M. n. 1457 del 25 gennaio 1997;
- 16) Circolare del Ministro di Grazia e Giustizia inviata ai Capi degli uffici il 9 luglio 1998.
- 17) delibera del C.S.M. del 21 luglio 1999;
- 18) delibera del C.S.M. del 20 dicembre 2001;
- 19) delibera del C.S.M. del 2 aprile 2003;
- 20) delibera del C.S.M. del 19 marzo 2003;
- 21) delibera del C.S.M. del 14 dicembre 2006;
- 22) delibera del C.S.M. del 5 novembre 2008;
- 23) delibera del C.S.M. del 10 giugno 2009;
- 24) delibera del C.S.M. del 22 ottobre 2009;
- 25) delibera del C.S.M. del 27 luglio 2010;
- 26) delibera del C.S.M. del 30 luglio 2010.

Quanto invece alla circolare in tema di valutazione di professionalità, come osservato con il richiamato parere del 9.10.2014, deve tenersi in conto ai fini del parametro della diligenza, ed in particolare dell'indicatore del rispetto dei termini di redazione e deposito dei provvedimenti, della circostanza che il termine predetto comprenda o vada a scadere proprio nel periodo feriale.

In tal senso va operata la seguente modifica alla circolare 20691 dell'8.10.2007 e succ. modifiche (indicate in neretto):

Capo IV- Parametri di valutazione

4. La diligenza si desume:

- dall'assiduità e dalla puntualità nella presenza in ufficio, nelle udienze e nei giorni stabiliti, **dovendo ritenersi che la giornata del sabato imponga la presenza in ufficio esclusivamente per assicurare udienze e turni calendarizzati, o attività urgenti, sopravvenute e indifferibili;**
- dal rispetto dei termini per la redazione ed il deposito dei provvedimenti, o comunque per il compimento di attività giudiziarie, **fatta salva la necessità di garantire l'effettività della fruizione delle ferie e di ogni altra forma di assenza giustificata;**
-

Capo VIII – Criteri di Giudizio in relazione ai singoli parametri di valutazione

4. Il parametro della diligenza può essere 'positivo', 'carente', 'gravemente carente'.

4.1. E' 'positivo' quando sussistono le seguenti condizioni:

- si registra un apprezzabile rispetto del calendario delle udienze e degli impegni prefissati, salva l'esistenza di ragioni obiettivamente giustificabili. **A tal fine la giornata del sabato impone la presenza in ufficio esclusivamente per assicurare udienze e turni calendarizzati, o attività urgenti, sopravvenute e indifferibili;**

- i termini generalmente osservati , salvo che sussistano ragioni obiettivamente giustificabili, quali **il periodo di ferie o di assenza giustificata a qualsiasi titolo.**