

Quesito relativo alle modalità di fruizione del congedo ordinario.

(Risposta a quesito del 19 marzo 2003)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 19 marzo 2003,

- esaminati i quesiti posti dalla dott.ssa, giudice del Tribunale di
- letto il parere formulato dall'Ufficio Studi e Documentazione n. 100/03 in data 26.2.2003;
- ritenuto che il suddetto parere appare pienamente condivisibile;

d e l i b e r a

- di rispondere nei termini di cui al parere dell'Ufficio Studi e Documentazione n. 100/03 reso in data 26 febbraio 2003 (*Allegato*);
- di inviare gli atti del fascicolo unitamente al parere dell'Ufficio Studi n. 100/03, alla Prima Commissione per quanto di sua eventuale competenza.

ALLEGATO

Parere n. 100/02 dell'Ufficio Studi e Documentazione

I. Il quesito.

Con missiva pervenuta il 27 gennaio 2003 quest'ufficio veniva informato che la Quarta Commissione aveva richiesto nella seduta del 22 gennaio prec. un parere sui quesiti più sopra indicati, proposti dalla dott.ssa, giudice del Tribunale di, anche con riferimento alla delibera consiliare del 15 maggio 2002.

La dott.ssa presentava il 19/11/2002 richiesta di congedo ordinario per festività sopresse dal 18 al 21 dicembre 2002, giorni nei quali, peraltro, era stata deliberata l'astensione dalle udienze degli avvocati.

Il successivo 23 novembre il Presidente del Tribunale non autorizzava l'anzidetta richiesta poiché coincidente per due giorni con udienze penali monocratiche già fissate dalla dott.ssa, riservandosi la concessione delle ferie nel momento in cui fosse certa l'astensione dalle udienze degli avvocati; il Presidente del Tribunale rappresentava altresì di non aver fissato udienze penali nel periodo da Natale all'Epifania proprio al fine di favorire ai magistrati la fruizione di ferie in recupero, come già disposto nel decreto n. 211/02 del 31 maggio 2002 "Prospetto di organizzazione del lavoro per il periodo feriale dell'anno 2002" ed in quello n. 11/2002 del 29 giugno 2002.

Ciò premesso in fatto, la dott.ssa rilevava che non vi era stata alcuna autorizzazione a non fissare udienze nel periodo da Natale all'Epifania (indicato come meramente preferibile per il recupero di ferie non godute), tanto che da tempo aveva disposto il rinvio di alcuni processi all'udienza del 27 dicembre 2002, così ottemperando a precedenti raccomandazioni dello stesso Presidente del Tribunale, volte a sollecitare la fissazione di udienze anche nei periodi pasquali e natalizi al fine di evitare i c.d. ponti.

Rilevava altresì la dott.ssa che analogo provvedimento il Presidente del Tribunale aveva emesso nei suoi confronti nel dicembre 2001, tanto che non aveva poi più potuto usufruire di quei giorni di congedo e, pertanto, contestava il principio affermato nel citato provvedimento presidenziale e cioè che il giudice non possa usufruire di ferie nei giorni in cui sono fissate delle udienze (principio per il quale anche una richiesta di ferie avanzata per il periodo da Natale all'Epifania sarebbe stata respinta essendo fissata udienza per il giorno 27 dicembre); in tal modo, infatti, verrebbe sostanzialmente impedita la fruizione da parte dell'avente diritto di periodo

continuativi di congedo ordinario, atteso che di regola chi esercita le funzioni di giudice del dibattimento penale tiene tre udienze alla settimana.

Rappresentava, infine, la dott.ssa che il C.S.M. nella seduta del 15 maggio 2002, rispondendo ad analoghi quesiti da lei stessa avanzati unitamente al collega dott. ha stabilito che *"...è del tutto comprensibile la fruizione di ferie in periodo diversi da quelli per così dire ordinari... possa creare, nell'ambito dell'ufficio giudiziario, delle difficoltà di carattere organizzativo. Tali eventuali disagi non possono, tuttavia, essere opposti al magistrato che richieda di usufruire del congedo ordinario di cui non abbia potuto godere per intero nei periodi definiti "ordinari"..."*

II. Osservazioni dell'Ufficio Studi.

I. a) I precedenti consiliari ed il quadro normativo di riferimento.

In ordine alle modalità di fruizione delle ferie o dei periodi di congedo ordinario il C.S.M. è intervenuto con numerose delibere e circolari anche nel corso degli ultimi anni oltre che negli anni meno recenti; quelle che verranno citate, pertanto, costituiscono solo una piccolissima antologia funzionale alla risoluzione del quesito.

Va segnalata, innanzitutto, la circolare 25 gennaio 1997 n. 1457 *"Integrazione alla circolare sui congedi straordinari dei magistrati"*, che ribadendo alcuni principi già fissati in altre direttive ha stabilito che:

- normalmente il congedo ordinario deve essere goduto dal magistrato continuativamente in coincidenza con il periodo feriale fissato al principio di ogni anno ai sensi dell'art. 90 Ord. Giud.;
- qualora ciò non sia possibile per ragioni di servizio, spetta ai dirigenti degli uffici disporre per una diversa distribuzione del periodo di congedo durante l'anno, con possibilità di recupero nel primo semestre dell'anno successivo;
- ove il magistrato si trovi nell'oggettiva impossibilità di fruire del congedo ordinario entro tale termine per ragioni di ufficio, potrà fruirne immediatamente dopo la cessazione delle cause di impossibilità.

"La peculiarità della regolamentazione consente al C.S.M. di acquisire le notizie rilevanti in occasione della comunicazione delle tabelle feriali ed è, quindi, possibile procedere agli interventi correttivi, che eventualmente si rendono necessari, nel corso del procedimento di approvazione.

La considerazione che quello alle ferie è un diritto soggettivo predeterminato nella durata, rende palese che, al di fuori della suindicata comunicazione, è inutile ed irrilevante ad ogni fine l'ulteriore documentazione della loro fruizione (e del periodo della stessa) nel fascicolo personale; (...) pertanto, i capi degli Uffici, quanto alla fruizione delle ferie, non sono tenuti ad effettuare alcuna comunicazione ulteriore rispetto a quella già contenuta nelle tabelle feriali, ferme restando le direttive vigenti sulla modalità del loro godimento".

Una più recente delibera del C.S.M. del 20 dicembre 2001 è stata adottata a seguito di un quesito posto da un magistrato che aveva chiesto di sapere *"se la scelta di richiedere il godimento di giorni di congedo a fronte di festività soppresse sia sindacabile...dal Capo dell'Ufficio...., ovvero se il diritto in questione sia "perfetto" e non sottoponibile a condizioni di sorta..."*.

La delibera ha recepito il parere dell'Ufficio Studi e Documentazione del C.S.M. n. 511/01 del 17 ottobre 2001, che ha innanzitutto ribadito quanto già statuito con la circolare del 13 luglio 1979 n.5746: l'applicabilità ai magistrati delle disposizioni della legge n. 937/1977, che ha attribuito ai dipendenti civili e militari delle pubbliche amministrazioni centrali e locali, anche con ordinamento autonomo, esclusi gli enti pubblici economici, in aggiunta ai periodi di congedo previsti dalle norme vigenti, sei giornate complessive di riposo da fruire nel corso dell'anno solare come segue: a) due giornate in aggiunta al congedo ordinario; b) quattro giornate, a richiesta degli interessati, contestualmente raccomandando ai dirigenti degli uffici giudiziari di tener conto, al momento delle determinazioni relative alla concessione di detti periodi di congedo, delle esigenze di servizio e di garantire l'ordinario funzionamento degli uffici nel periodo non feriale.

Le conclusioni cui perviene il parere, richiamati i principi più sopra indicati in tema di modalità della fruizione delle ferie, sono i seguenti: *"Il dirigente dell'ufficio giudiziario deve discrezionalmente valutare la concedibilità dei giorni di riposo per festività soppresse, avendo*

riguardo alle esigenze di servizio; non è incoerente che per uno stesso periodo temporale il dirigente dell'ufficio giudiziario neghi la concessione del riposo per festività soppresse e conceda 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, salvi casi eccezionali, quali possono essere stati di malattia e non certo scelte arbitrarie del singolo.

L'imputazione dei giorni di riposo al residuo feriale dell'anno pregresso o al periodo di riposo per festività soppresse non è quindi un dato irrilevante nelle determinazioni del dirigente dell'ufficio, o ancor di più un profilo sottratto alle sue valutazioni, avendo questi il dovere di vigilare sul rispetto del termine perentorio 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”.

Vanno ancora considerate le disposizioni previste della circolare sulle tabelle per il biennio 2002-2003, che è stata ampiamente richiamata anche nella delibera del C.S.M. del 15 maggio 2002, sollecitata sempre da un quesito avanzato dalla dott.ssa unitamente al dott. (e di cui si è dato più sopra conto), che ha affrontato la questione della sostituzione del giudice assente legittimamente per ferie prevedendo la sua sostituzione attraverso gli ordinari meccanismi di supplenza stabiliti dalle tabelle.

Quanto alle modalità di fruizione delle ferie va richiamato il par. 37, punto 2, lett. f) che dispone: *“i magistrati in servizio nel periodo feriale devono godere delle ferie nel periodo immediatamente successivo ed in modo continuativo”.*

Peraltro, con una circolare, ormai risalente nel tempo, del 18 febbraio 1972 n. 846 il C.S.M. aveva statuito che *“...in casi particolari il rinvio o il frazionamento può essere consentito, sempre però con l'assenso del Capo dell'ufficio che ha la responsabilità della sua organizzazione e del suo funzionamento anche nel periodo feriale, oltre che nel periodo ordinario, e con prudente apprezzamento della situazione prospettata dal singolo magistrato”.*

In due altre delibere, poi, del 23 giugno 1983 e del 4 maggio 1988 il C.S.M. ha specificato che nell'esercizio del potere discrezionale relativo alla concessione del godimento delle ferie i dirigenti degli uffici avranno cura di considerare le esigenze manifestate dai magistrati, apparendo ciò conforme ad un generale principio di buona amministrazione e in definitiva coerente con il buon funzionamento del servizio.

Va, inoltre, ricordato che l'ultimo comma dell'art. 36 Cost. sancisce che le ferie annuali retribuite costituiscono un diritto di qualsiasi lavoratore con l'annessa caratteristica della irrinunciabilità; aspetti relativi a questa caratteristica sono trattati nella delibera 13 febbraio 1992 del C.S.M., che ha espressamente affermato come sia da intendersi perentorio il termine del primo semestre dell'anno successivo, entro cui devono esser godute le ferie non usufruite nell'ordinario periodo feriale, termine da intendersi come perentorio e non superabile, essendo irrinunciabile il diritto alle ferie.

Deve, infine, segnalarsi la Circolare del Ministro di Grazia e Giustizia inviata ai capi degli uffici il 9 luglio 1998 *“Attività degli uffici giudiziari e ferie dei magistrati”*, che viene emanata sulla base di alcune disfunzioni evidenziate nell'ambito dell'esercizio dell'attività giudiziaria¹; in particolare si rileva che *“La concessione di giorni di ferie non programmati tempestivamente durante i mesi dell'ordinario lavoro degli uffici può comportare, invero, il rinvio di processi già fissati in prima udienza o in prosecuzione. Occorre quindi che, salve serie e urgenti necessità, i dirigenti degli uffici assegnino le ferie ai magistrati curando che esse non cadano in coincidenza di udienze cui il magistrato interessato deve partecipare e per le quali non si possa provvedere alla sua sostituzione. Va in ogni caso evitato che processi già fissati debbano subire rinvii, spesso a notevole distanza di tempo, a ragione della necessità di consentire al magistrato il godimento delle ferie.*

¹ La circolare precisa che la sua emanazione rientra nell'ambito delle responsabilità assegnate al Ministro dall'art.110 Cost. in ordine all'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia ed in relazione al potere di sorveglianza previsto dagli artt.56 D.P.R. 16/9/58 n.916 e 13 R.D. lgs.31/5/46 n.511, tanto che lo stesso Ministro richiede ai dirigenti degli uffici giudiziari di esercitare la dovuta vigilanza in ordine a quanto indicato nella circolare e di riferire circa le difformi condotte eventualmente rilevate.

Va pure segnalato che, presso taluni uffici, in occasione dei cc.dd. "ponti" tra diverse festività o in periodi particolari come quello natalizio o quello pasquale non si tengono le udienze previste dal calendario. Tale prassi che si traduce in un indebito prolungamento del periodo feriale, non può essere consentita ed è preciso compito dei dirigenti dei singoli uffici curare il più scrupoloso rispetto del calendario giudiziario".

II. b) La risposta al quesito.

Dalle disposizioni normative e dalle circolari e delibere del C.S.M. si evince che la concessione delle ferie ai magistrati, vero e proprio diritto riconosciuto come irrinunciabile dalla Costituzione per ogni lavoratore, deve ragionevolmente contemperarsi con le esigenze di servizio.

Il problema per i magistrati sorge dall'individuazione di un periodo feriale e nel contempo dalla necessità di assicurare in tutto l'anno la trattazione dei procedimenti e processi, che non subiscono interruzioni nel periodo di sospensione dei termini processuali come previsti dalla l. 7 ottobre 1969 n. 742; si tratta di procedure che nel corso degli anni hanno subito una dilatazione rispetto a quelle originariamente previste (come le convalide dei fermi e degli arresti o le direttissime); si pensi, ad es., agli incombeni conseguenti all'emissione ed esecuzione di provvedimenti cautelari personali ed a tutte le procedure innanzi al Tribunale del riesame (salvo per i provvedimenti cautelari reali), oltre ai procedimenti in materia di criminalità organizzata; questo processo di dilatazione, inoltre, ha investito anche il settore civile, tradizionalmente non destinato a trattazione nel periodo feriale e che invece richiede oggi una presenza maggiore di magistrati per i non pochi e delicati procedimenti cautelari e per quelli in materia fallimentare².

Ciò rende più problematica la risoluzione della questione relativa alle modalità di recupero delle ferie in periodi diversi o ulteriori da quelli stabiliti, poiché residua comunque un significativo numero di giorni di ferie da consumare quando l'attività giudiziaria è in pieno corso. Per altro verso, vi è un limite temporale entro cui le ferie devono essere godute, limite che non può essere valicato se non per cause assolutamente eccezionali, terminate le quali le ferie devono essere concesse.

Una prima soluzione al problema sta nella circolare sulle tabelle nel paragrafo che disciplina il periodo feriale; infatti, le tabelle relative a detto periodo consentono di evidenziare da subito i residui dei giorni di ferie per ciascun magistrato ed allora si potrà prevedere che vengano già indicati espressamente i periodi nei quali il recupero di quei giorni sarà effettuato, così da evitare che vi siano coincidenze con udienze di pertinenza del magistrato in ferie.

In pratica, un'opportuna ed adeguata programmazione dell'intero periodo di ferie del magistrato (con, al limite, l'eccezione di qualche giorno) sin da quando è prevista la predisposizione delle tabelle feriali può costituire un momento individuato di contemperamento delle opposte esigenze come sopra evidenziate; infatti, si potranno soddisfare le esigenze di riposo individuali per periodi continuativi (così come indicato in alcune circolari) e non si disporranno proprio in quei periodi rinvii o udienze per quel magistrato.

Utile in tal senso potrà essere anche l'individuazione di un periodo preferibile di recupero delle ferie, così come disposto nei citati provvedimenti organizzatori del Presidente del Tribunale di, che aveva fatto riferimento al periodo natalizio; detti provvedimenti, peraltro, si porrebbero in contrasto con quanto espressamente stabilito dalla circolare Ministeriale più sopra indicata, ma l'applicazione rigida di essa sembra rendere irresolubile la questione qui trattata del recupero delle ferie e, pertanto, non appare contravvenire né a norme né a criteri di buona amministrazione l'adozione di provvedimenti organizzatori e di programmazione delle ferie, oltre il periodo stabilito, da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari, caso mai all'interno di un'attività concertata il più possibile tra tutti i magistrati in servizio³.

E', peraltro, da tener presente che siffatti provvedimenti potranno essere disattesi in presenza di esigenze di servizio certe e opportunamente e tempestivamente segnalate che rendano necessarie 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 provvedimenti autorizzativi o reiettivi delle ferie che sempre costituiscano un contemperamento di tutte le esigenze evidenziate; non appare in questo senso

² La citazione è a titolo di mera esemplificazione; si rinvia per una completa elencazione all'art.92 R.D. 12/41.

³ Le riunioni tra i magistrati dell'ufficio costituiscono un'espressa previsione nella premessa della circolare sulle tabelle ed hanno ormai origini neanche più tanto recenti.

indirizzato un provvedimento che si limiti ad affermare apoditticamente la concedibilità delle ferie solo nei giorni in cui i giudici tengano udienza, soprattutto laddove esistono funzioni (ed il riferimento riguarda in pratica tutti gli uffici giudiziari di primo grado) che comportano la celebrazione di più udienze settimanali (come segnalato dalla dott.ssa, i cui impegni di udienza rientrano nella media di qualsiasi giudice che svolga le funzioni del dibattimento penale).

L'affermazione vale per i provvedimenti che facciano un generico richiamo ai giorni in cui i giudici tengono udienza, poiché si tiene normalmente udienza nei periodi non feriali e quindi le ferie non sarebbero mai concedibili, e non per quelli che individuino motivi specifici che impongano la celebrazione di una o più udienza (ad es. per processi con imputati detenuti in prosecuzione o che debbano essere celebrati con celerità) e per questo facciano prevalere le esigenze di servizio rispetto a quelle di godimento delle ferie.

Peraltro, sempre con riguardo alle ferie richieste al di fuori di un'anticipata programmazione, è auspicabile che le istanze dei magistrati siano il più possibile presentate con congruo anticipo, così da evitare rinvii di processi o udienze proprio nei periodi di ferie richiesti; la mancanza di detti requisiti delle richieste potrà maggiormente esporre queste ultime al diniego per la sussistenza di esigenze di servizio specifiche circa la necessità di una o più udienze di essere tenute.

III. Conclusioni.

Pertanto, ai quesiti come sopra proposti dalla dott.ssa possono darsi le seguenti risposte, dopo aver premesso che un'opportuna ed adeguata programmazione dell'intero periodo di ferie del magistrato (con, al limite, l'eccezione di qualche giorno) debba essere effettuata sin da quando è prevista la predisposizione delle tabelle feriali, così da contemperare le esigenze di servizio con il diritto alle ferie del magistrato:

- non è conforme alle norme che il Presidente del Tribunale autorizzi in via generale le ferie ai magistrati nei soli giorni in cui i giudici non tengono udienza, mentre tale giudizio non può darsi per provvedimenti reiettivi delle ferie richieste dai magistrati per periodi ulteriori rispetto a quelli feriali previsti (richieste da presentare col più congruo anticipo possibile) laddove individuino motivi specifici che impongano la celebrazione di una o più udienza e per questo facciano prevalere le esigenze di servizio rispetto a quelle di godimento delle ferie;

- non può essere considerata illegittima né sembra contravvenire a norme e a criteri di buona amministrazione l'adozione di provvedimenti organizzatori e di programmazione delle ferie, oltre il periodo stabilito, da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari (caso mai all'interno di un'attività concertata il più possibile tra tutti i magistrati in servizio) al fine di individuare un periodo preferibile di recupero delle ferie, provvedimenti che potranno essere disattesi in presenza di esigenze di servizio certe e opportunamente e tempestivamente segnalate che rendano necessaria la celebrazione delle udienze proprio nei periodi indicati negli stessi provvedimenti.