

1979
429

Consiglio Superiore della Magistratura

COMITATO DI PRESIDENZA

Prot.n. 5746/67/78/Comm.Rif.

Roma, 13 luglio 1979

Allegato n. 1

- Al Sig. PRESIDENTE
della Corte di Cassazione
- Al Sig. PROCURATORE GENERALE
della Repubblica presso la Corte
di Cassazione

R O M A

- Ai Sigg. PRESIDENTI
delle Corti di Appello
- Ai Sigg. PROCURATORI GENERALI
della Repubblica presso le Corti
di Appello

L O R O S E D I

e, per conoscenza, - All'On.le Sig. MINISTRO
per la Grazia e Giustizia

- All'Ispettorato Generale
presso il Ministero di Grazia e Giustizia

R O M A

OGGETTO : Applicabilità ai magistrati delle disposizioni contenute
nella legge 23 dicembre 1977, n. 937, sul recupero delle
festività soppresse.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta
dell'11 luglio 1979, ha preso in esame la pratica riguardante la
applicabilità ai magistrati delle disposizioni contenute nella leg-
ge 23 dicembre 1977, n. 937, sul recupero delle festività soppresse

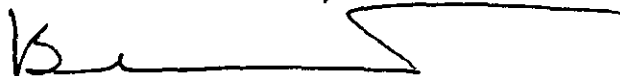
- 2 -

e, tenuto conto dell'allegato parere della Commissione Speciale Referente per la Riforma Giudiziaria e l'Amministrazione della Giustizia, ha espresso l'avviso che tali disposizioni si applichino anche ai magistrati.

Il Consiglio Superiore, nella stessa seduta, ha deliberato altresì di raccomandare ai Dirigenti degli uffici giudiziari, nelle determinazioni relative ai quattro giorni di cui all'art.1, lettera B), della citata legge, di tenere adeguatamente conto - anche in relazione alla distribuzione temporale - delle esigenze di servizio e di garantire l'ordinario funzionamento degli uffici nel periodo non feriale.

Le SS.LL. sono pregate di comunicare il contenuto della presente circolare a tutti i magistrati in servizio nei dipendenti uffici, dandone assicurazione a questo Consiglio.

IL PRESIDENTE
(Vittorio Bachelet)



COMMISSIONE SPECIALE REFERENTEPER LA RIFORMA GIUDIZIARIA E LA AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

OGGETTO : Applicabilità ai magistrati delle disposizioni contenute nella legge 23 dicembre 1977, n.937, sul recupero delle festività soppresse.

I

La soluzione del problema se rientra nella competenza del Consiglio Superiore della Magistratura stabilire l'applicabilità o meno ai magistrati delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 1977 n. 937, concernente la "attribuzione di giornate di riposo ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni" comporta la delimitazione, sia pure rapida, delle competenze del Consiglio in relazione soprattutto a quelle di spettanza del Ministero di Grazia e Giustizia.

Sono di competenza del Consiglio le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati (art. 105 Cost.); ferme le competenze del Consiglio, spettano al Ministro di Grazia e Giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.).

La ulteriore specificazione delle attribuzioni del Consiglio è contenuta nell'art. 10 della Legge 24 marzo 1958 n. 195. Tale disposizione, oltre alla puntuale precisazione delle competenze già dette, aggiunge quelle concernenti "ogni altro provvedimento sullo stato del

magistrato", e "la concessione, nei limiti..., dei compensi speciali previsti dall'art. 6 del D.M. 27 giugno 1949 n. 19 e dei sussidi ai magistrati che esercitano funzioni giudiziarie o alle loro famiglie".

Attribuisce ancora: il potere di fare proposte al Ministro di Grazia e Giustizia sulle modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e su tutte le materie riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, di dare pareri al Ministro su disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, la amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie, di deliberare, infine, su ogni altra materia attribuita dalla legge.

A parte, ovviamente, vi sono poi le attribuzioni di carattere interno, speciali, riguardanti la verifica della costituzione, il funzionamento e la gestione dell'organo collegiale (art.20 legge 1958/195).

Con riferimento ad alcune attività ritenute di spettanza del Consiglio, la Corte Costituzionale ha affrontato, definendole, la natura dell'organo e dei suoi provvedimenti, i rapporti tra lo stesso e l'ordine giudiziario ed, ancora, tra lo stesso ed il Ministro di Grazia e Giustizia. (C.Cost. 12 dicembre 1963 n. 168, 30 aprile 1968 n. 44, 28 giugno 1973 n. 142).

Astraendo i principi elaborati in dette decisioni e nella dottrina precedente e seguente si ricava:

a) che dall'autonomia riconosciuta al Consiglio Superiore nelle materie indicate nell'art. 105, non deriva una netta separazione di compiti fra il Ministro di Grazia e Giustizia e lo stesso Consiglio, giacchè non trattasi di autonomia integrale, comprendente

anche quella finanziaria riguardante l'ordine giudiziario; in conseguenza tale autonomia se esclude ogni intervento del potere esecutivo sulle deliberazioni concernenti lo "status" dei magistrati non esclude fra i due organi un rapporto di collaborazione nel rispetto delle reciproche competenze; tale rapporto, poi, si è ritenuto, importa che tra i servizi affidati al Ministro dall'art. 110 Cost. siano compresi "sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione alla attività ed al comportamento dei magistrati che vi sono addetti". Conferma di ciò si è tratta dalla attribuzione al Ministro di Grazia e Giustizia della facoltà di promozione dell'azione disciplinare, dalla responsabilità politica di questi come esponente del Governo verso il Parlamento per lo espletamento delle competenze di cui all'art. 110 Cost., per gli oneri finanziari che necessariamente vi si ricollegano;

b) che con le norme intese a garantire l'indipendenza della Magistratura non si intendeva stabilire una forma piena di autogoverno e da ciò derivava che i provvedimenti emanati dal Consiglio ai sensi dell'art. 105 Cost. e 17 legge 1958/195 debbono assumere quali atti sostanzialmente amministrativi, "anche per quanto attiene al controllo finanziario", la forma prescritta per i provvedimenti del genere e cioè del decreto del Capo dello Stato o del Ministro, soggetti al controllo preventivo della Corte dei Conti e ad eventuale ricorso in sede giurisdizionale, derivandosi ulteriormente da ciò la conseguenza che "avvenuta la comunicazione dei singoli atti di esercizio di tali poteri, si determina un dovere giuridico a carico dell'Esecutivo di renderli concretamente operanti mediante la emanazione di appositi decreti che ne adottino integralmente il contenuto". Solo dalla data di tale emanazione detti provvedimenti esplicano effetti nei confronti dei loro destinatari .

II

Tutto ciò premesso occorre valutare la natura e gli effetti della attività e dei conseguenti provvedimenti che il Consiglio andrebbe ad emettere deliberando sull'estensibilità o meno anche ai magistrati delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 937.

A tal riguardo non va trascurato che il precedente provvedimento del Consiglio sull'argomento, emesso il 23 febbraio 1978, ha assunto il carattere di risposta a "quesito" o, più tecnicamente, di deliberazione "su rapporto" ai sensi dell'art.9 del Regolamento Interno. Il Consiglio, infatti, era stato richiesto, con due separate note del Presidente del Tribunale di Genova in data 31 gennaio 1978 e del Presidente del Tribunale di Firenze in data 14 febbraio 1978, di sciogliere il quesito sull'applicabilità e l'estensibilità della normativa suddetta ai magistrati. Il provvedimento che oggi il Consiglio è chiamato ad emettere sarebbe di tipo e natura ben diversa giacchè alla deliberazione anzidetta hanno fatto seguito: richieste di revoca da parte di magistrati del parere espresso; deliberati ed ordini del giorno di alcune Sezioni dell'A.N.M., note del Presidente dell'U.M.I. e del Ministro di Grazia e Giustizia; istanze di magistrati rivolte al Ministro di Grazia e Giustizia ed al Consiglio per la corresponsione dell'importo corrispondente al compenso delle giornate di riposo non fruite; istanze di magistrati di revoca e di annullamento di provvedimenti di diniego della concessione delle giornate di riposo da parte dei dirigenti degli uffici.

In conseguenza, il provvedimento che il Consiglio deve emettere sarà di portata ben più ampia e meno limitata del preceden

te e avrà o dovrà avere, con riferimento a talune istanze, natura di riconoscimento o di negazione del diritto accampato al conseguimento della attribuzione delle giornate di riposo non godute o del corrispettivo equivalente al mancato godimento.

Ciò importa, alla luce dei principi suesposti, una valutazione attentissima dei limiti delle attribuzioni del Consiglio per gli effetti che ne scaturirebbero immediatamente con l'emanazione del provvedimento dovuto, conseguente, del Ministro, a favore o in danno di taluni magistrati, titolari delle specifiche istanze sopra specificate.

Il primo problema concerne l'attività che a riguardo il Consiglio andrebbe a compiere, anzi meglio a compiere in parte nuovamente, e cioè quella di interpretazione del testo legislativo su richiesta dei dirigenti dell'ufficio, dei magistrati che sollecitano la revoca della precedente deliberazione - richiamata da alcuni dirigenti per rigettare le loro istanze ex lege 1977/937 -, dei magistrati che chiedono il riconoscimento dei pretesi diritti.

Non può dubitarsi che in linea generale competa al Consiglio l'attribuzione, peraltro sempre espletata, di impartire direttive per l'ordinato, corretto e proficuo funzionamento dell'amministrazione della Giustizia, specie ed in particolare per quanto concerne la composizione degli uffici (art.7 e 37 Ordinamento Giudiziario e 63 D.P.R. 1958/916) all'uopo diramando istruzioni e circolari interpretative e chiarificative di disposizioni di legge. Ancor più questa attribuzione va riconosciuta **quando** vi è specifica ed esplicita richiesta dei dirigenti degli uffici (quesiti).

A prescindere dall'obbligatorietà di rispettare tali direttive, che certo sussiste nei casi in cui gli uffici hanno il

potere di proposta mentre quello decisionale compete al Consiglio (composizione degli uffici, nomina dei Vice Pretori) e non negli altri casi, è di tutta evidenza l'utilità di interpretazioni che, accolte, presentano il grande pregio della uniformità per tutti gli uffici del territorio nazionale.

Il limite a tali interpretazioni è certamente quello dello oggetto delle disposizioni normative, che deve riguardare ~~soltanto il funziona~~mento degli uffici, l'organizzazione del lavoro, l'amministrazione della giustizia.

Ciò posto non pare possa dubitarsi che fra le attribuzioni del Consiglio sia da comprendersi quella di rispondere con relazioni di studio ai quesiti concernenti l'estensibilità o meno ai magistrati di normative che, prevedendo attribuzione di giornate di riposo per i magistrati, incidono o possono incidere sul funzionamento degli uffici, sull'organizzazione del lavoro e quindi sull'amministrazione della giustizia, senza per questo incidere o pretendere di incidere nè sui poteri decisionali dei dirigenti degli uffici nè sui diritti soggettivi dei magistrati quali titolari del rapporto di pubblico impiego con l'amministrazione dello Stato.

Tale tipo di deliberazione, che peraltro non si trasfonde in un provvedimento ministeriale, nella misura in cui non vincola chi la emette, non produce effetti di sorta nei riguardi di alcuno: nè di chi l'ha sollecitata, nè degli eventuali destinatari delle disposizioni; può senz'altro rientrare, per quanto detto, nelle attribuzioni del Consiglio quanto meno seguendo una prassi ormai reiterata e consolidata.

Si ritiene, invece, che in maniera ben diversa debba risolversi il problema dell'applicabilità ai magistrati della legge

1977/937 quando viene proposto al Consiglio "ricorso" per l'annullamento dei provvedimenti dei Presidenti delle Corti di Appello, o di altri dirigenti di ufficio, di rigetto della richiesta di fruire delle giornate di riposo e, o, si chiede al Consiglio direttamente la concessione di dette giornate di riposo ovvero in mancanza del pagamento forfettario.

In questa seconda ipotesi che, unificando in breve sintesi gli atti che hanno dato origine alle varie pratiche, è esattamente quella che oggi deve esaminarsi, non pare possa riconoscersi la competenza di questo Consiglio.

Il provvedimento non si esaurisce nell'esame sull'applicabilità o meno ai magistrati della legge 1977/937, ma riguarda l'applicazione in concreto della normativa, il riconoscimento o meno dei diritti sulla base di detta normativa vantati dai magistrati, la riforma o la conferma dei provvedimenti emessi dai dirigenti degli uffici; il tutto con uno strumento di tipo sostanzialmente amministrativo da trasfondersi in un decreto ministeriale, suscettibile di esame in via giurisdizionale, con possibile incidenza in termine di oneri finanziari a carico dell'amministrazione della giustizia.

Tutto ciò è certamente notevole e richiede una rigorosa valutazione delle competenze.

III

Alla luce delle disposizioni sopra richiamate e dei principi conseguentemente enucleati deve concludersi che il Consiglio manca assolu

tamente della competenza per più ragioni:

a) perchè, dovendo il provvedimento del Consiglio assumere il carattere sostanziale e formale della deliberazione di cui allo art. 17 legge 1958/195 da trasfondersi in decreto ministeriale, il suo contenuto deve rientrare tra quelli esattamente indicati nell'art. 105 della Cost. e nell'art. 10 legge predetta, mentre non vi rientra;

b) perchè, per contro, l'oggetto del provvedimento, che va relazionato al contenuto della legge 1977/937, concerne l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla Giustizia, rientranti nella competenza riservata per la legge costituzionale al Ministero di Grazia e Giustizia;

c) perchè la deliberazione assumenda importa, o può importare, la negazione o il riconoscimento di diritti con conseguenti oneri finanziari a carico non del Consiglio ma dell'amministrazione della Giustizia, tenuta alla corresponsione di qualsiasi tipo di emolumento e di retribuzione nei confronti dei magistrati;

d) perchè, infine, il provvedimento adottando potrebbe creare materia di conflittualità economica e giuridica nei confronti di un interlocutore che, per la ragione sopra indicata, mai potrebbe essere questo Consiglio.

IV

Può, comunque, osservarsi come appaia fuori di dubbio che la legge 2 aprile 1979 n. 97, avendo innovato sul concetto di ferie dei magistrati, in tal maniera modificando il primo comma dell'art. 90 dell'ordinamento giudiziario - non tanto per la riduzione quanti-

tativa (da 60 a 45 giorni) quanto per la diversa strutturazione e cioè per la eliminazione nel corso del periodo feriale della fase dei primi quindici giorni per la definizione degli affari e degli atti in corso relativamente ai magistrati che esercitano funzioni giudiziarie, equiparando così questi ultimi a quelli che funzioni giudiziarie non esercitano - ha, in sostanza, snaturato l'istituto delle ferie assimilandolo per ciò stesso al congedo ordinario.

Ciò da un lato attenua notevolmente, fino quasi a farle scomparire, le differenziazioni tra l'istituto delle ferie e quello del congedo ordinario messe in risalto nei due precedenti pareri della **Commissione**, ed utilizzati in grande misura per dimostrare l'enorme difficoltà, anche sul piano concreto, di collegare le giornate di riposo da recuperare con le ferie; dall'altro accosta sempre di più il recupero delle giornate di riposo per festività soppresse al nuovo istituto delle ferie perchè queste debbono certamente intendersi secondo la nuova normativa come giornate interamente sottratte al lavoro di ufficio, quindi con caratteristiche del tutto similari a quelle indicate nella legge n. 937 del 1977.
