



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BUEMI, BATTISTA e MASTRANGELI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 FEBBRAIO 2015

Modifica all’articolo 90 dell’ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, in materia di ferie dei magistrati

ONOREVOLI SENATORI. - Si riporta, a seguire, il testo presente alle pagine 33-34 delle Schede di lettura n. 235 del Servizio studi della Camera dei deputati, in ordine al decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile atto Camera 2681, redatto il 27 ottobre 2014:

«L'articolo 16 riduce il periodo di sospensione feriale dei termini processuali e la durata delle ferie dei magistrati e degli avvocati dello Stato.

In particolare, al comma 1, il termine di sospensione di diritto dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie e a quelle amministrative, sono portati dagli originari 45 giorni (dal 1° agosto al 15 settembre) a 25 giorni (e cioè dal 6 agosto al 31 agosto).

Il Senato ha modificato la disposizione, stabilendo che il termine iniziale di sospensione feriale dei termini processuali decorra dal 1° agosto (e non più dal 6 agosto).

Il medesimo articolo, al comma 2, modifica la legge 2 aprile 1979, n. 97 (Disposizioni riguardanti il personale di magistratura e gli avvocati dello Stato), introducendovi l'articolo 8-bis. Quest'ultimo fissa in trenta giorni il periodo annuale di ferie per i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché per gli avvocati e procuratori dello Stato. Rimangono ferme le disposizioni che prevedono, per tutti i dipendenti civili e militari delle pubbliche amministrazioni, il recupero delle festività soppresse.

Nell'analisi tecnico-normativa dell'originario disegno di legge di conversione si afferma che "questo intervento consentirà un notevole incremento dell'efficienza degli uffici giudiziari, che potranno tener udienze,

per gli affari non urgenti, per 20 giorni in più all'anno".

In realtà, le ferie dei magistrati sono regolate dall'articolo 90 dell'ordinamento giudiziario (OG), a sua volta novellato dall'articolo 8 della legge 97/1979.

In base all'articolo 90, i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie hanno un periodo annuale di ferie di quarantacinque giorni (primo comma). Per i magistrati della Corte suprema di cassazione, delle Corti di appello e dei Tribunali ordinari, nonché per i magistrati addetti ai Commissariati degli usi civici, ai Tribunali delle acque pubbliche, il periodo è fissato al principio di ogni anno con decreto ministeriale (secondo comma).

In virtù del richiamo specifico, contenuto nell'articolo 90 OG, ai magistrati "che esercitano funzioni giudiziarie", i magistrati fuori ruolo o che svolgono il tirocinio iniziale fruiscono del più ridotto periodo di 30 giorni di ferie annuali, secondo la normativa sul pubblico impiego.

Le ferie dei magistrati sono ulteriormente trattate dalla circolare del CSM P-10588 del 22 aprile 2011. In particolare, la circolare stabilisce come regola generale che il congedo ordinario debba essere normalmente goduto dal magistrato continuativamente, in coincidenza con il periodo feriale fissato al principio di ogni anno ai sensi dell'articolo 90 OG. Qualora per ragioni di servizio non sia possibile osservare la regola generale, è necessario 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.

Gli avvocati e procuratori dello Stato - essi pure destinatari della modifica in com-

mento - hanno un periodo di ferie di 45 giorni all'anno in base al regolamento per la esecuzione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (regio decreto 1612/1933).

Si osserva che la disposizione contenuta nell'articolo 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.

Ai contenuti dell'articolo in commento sulle ferie dei magistrati e ai diversi profili implicati sono riferite le analitiche annotazioni (spesso critiche, soprattutto con riguardo agli effetti sulla funzionalità del servizio) del paragrafo 5 del parere del CSM. Il CSM, oltre a rilevare la peculiarità sul piano tecnico della omessa modifica dell'articolo 90 OG e le conseguenti problematiche sul piano interpretativo, si sofferma: sui tempi di lavoro, la produttività dei magistrati e l'impegno loro complessivamente richiesto; sulla specificità delle ferie dei magistrati, di cui un segmento sarebbe destinato all'adempimento degli impegni lavorativi pendenti; sui possibili effetti controproducenti per la funzionalità del servizio e sulla non coincidenza tra periodo feriale e lavoro del singolo magistrato; sulla necessità di misure di razionalizzazione del sistema. Sotto quest'ultimo aspetto è prospettata tra l'altro la possibilità di estendere la sospensione dei termini di deposito anche al tempo di fruizione del congedo ordinario e delle festività soppresse da parte del singolo magistrato, quale che sia il periodo dell'anno in cui ciò avvenga; in alternativa è prospettata l'eventualità del ripristino del periodo, aggiuntivo rispetto a quello feriale, da dedicare alle sole pendenze in corso».

Dal testo citato si comprende benissimo che, a disposizione del Legislatore (quanto

meno dell'altro ramo del Parlamento), vi era un *caveat* ben preciso in ordine alla sostanziale frustrazione della volontà espressa dal Governo, derivante dal testo proposto dallo stesso Governo.

La gravità di questa scoperta comporta una serie di considerazioni, che è necessario svolgere per dovere morale, ma che si possono svolgere - in questa sede - solo grazie all'insindacabilità garantita al parlamentare dall'articolo 68, primo comma della Costituzione.

La prima considerazione, e la più grave, attiene al Governo: mentre il Presidente del Consiglio dei ministri annunciava al Paese un decreto-legge nel quale, tra l'altro, si adeguava il periodo di ferie dei magistrati alle esigenze di maggiore funzionalità del sistema giustizia, vi erano - nei gabinetti e negli uffici legislativi dei dicasteri/dipartimenti coinvolti - soggetti che forse hanno tradotto male le priorità enunciate dal presidente Renzi (che, si presume, sul punto non faceva che riferire il deliberato di Consiglio dei ministri e, quindi, la volontà finale del Governo).

Alcuni di questi soggetti sono magistrati comandati al dicastero di via Arenula, in quello che appare come un evidente conflitto di interessi: non, si badi bene, interessi personali, in quanto il loro «fuori ruolo» li esentava dall'interpretazione di favore (anzi, solo ad essi si sarebbe applicata la limitazione delle ferie a 30 giorni); ma interesse corporativo, in quanto - comprimendo l'ambito di applicazione (della limitazione delle ferie a 30 giorni) ad una nicchia di giudici - la stragrande maggioranza della loro categoria è invece stata sottratta dalla regola voluta dal Governo.

Una seconda considerazione attiene al ruolo del Parlamento nella conversione dei decreti-legge: la fretteolosità dell'esame fu provocata dal corto circuito maxiemendamento-questione di fiducia che, nelle due Camere, ha compresso ogni prospettiva di miglioramento del testo. Si tratta di un corto

circuito che la Corte costituzionale, nella composizione che dal 2011 annoverava anche Sergio Mattarella, ha sempre più decisamente stigmatizzato, fino ad arrivare alla sentenza n. 32 del 2014 a firma Cartabia: la dialettica ed il confronto parlamentare vi sono definiti un valore imprescindibile, per dare un senso alla procedura legislativa di conversione di un decreto-legge.

Una terza considerazione attiene al ruolo della libera stampa, che dovrebbe essere il «cane da guardia» della democrazia: la cittadinanza ha dovuto attendere – per indignarsi con i suoi rappresentanti, con il suo governo e con l’andamento opaco dell’organizzazione dei gabinetti ministeriali – una serie di articoli pubblicati diversi mesi dopo la conversione del decreto-legge n. 132 del 2014, perché nessun organo di stampa (specialistico o generalista) si è azzardato – in corso di *iter* parlamentare – riprendere pubblicamente il *caveat* suddetto a disposizione di tutti sul sito *internet* della Camera dei deputati. Troppo forte è il sospetto che l’innato servilismo verso il potere – di un sistema informativo asfittico e poco incline a seguire l’insegnamento della scuola anglosassone della libertà di espressione – abbia «fatto sistema» con il «nerbo del ceto corporativo», di cui nel numero 1/2015 di *Mondoperaio* si evidenzia la permanente efficacia contro il riformismo italiano (pagina 66).

Infine, una quarta considerazione si impone in ordine alla proposta della settima commissione del CSM, avanzata sulle ferie dei magistrati nel gennaio 2015. Può apparire encomiabile che l’Ufficio studi del Consiglio superiore della Magistratura si sia posto il problema di adeguare alla *voluntas* del legislatore la disciplina delle ferie, introdotta dal decreto-legge n. 132 del 2014 nel modo impacciato e confusionario di cui s’è detto. Così come può apparire encomiabile che nella settima commissione vi sia stato un voto (minoritario, da parte di un componente

del CSM, subentrato in un seggio attinto da un ricorso ancora aperto) a sostegno di questa ricostruzione, pur capovolta dalla maggioranza della commissione.

Ma non vorremmo che il Legislatore finisse per diventare l’unica vittima reale, tra i fuochi incrociati di un gioco delle parti. Troppo s’è visto, nel recente passato, per non guardare con sospetto ad elaborazioni volenterose, destinate a non reggere lo scrutinio dei ricorsi giurisdizionali al TAR o al Consiglio di Stato. Se il ministro Orlando è convinto della bontà del lavoro dei suoi uffici legislativi interverrà nella seduta plenaria del CSM a dichiarare le sue ragioni e, quindi la fondatezza delle valutazioni del servizio studi del CSM; se queste non saranno accolte dal *plenum*, il Ministro della giustizia attiverà un ricorso contro la delibera, chiamando a dirimere una volta per tutte la questione – dei confini tra autogoverno dei giudici e Dicastero titolare delle funzioni organizzative del sistema giustizia – il Giudice dei conflitti tra poteri dello Stato, cioè la Corte costituzionale.

Ma al legislatore spetta fare chiarezza a prescindere da chi abbia ragione o torto, nelle opposte letture date a Palazzo dei Marscialli: ecco perché il presente intervento dirime la questione, riportando espressamente a 30 giorni il periodo delle ferie dei magistrati.

Dal corpo elettorale saliva forte una richiesta di efficienza del sistema giustizia, ma né il Governo né il Parlamento hanno saputo tradurla in pratica. In gioco non è soltanto la questione dei 45 giorni, ma una proterva disobbedienza corporativa al volere del Legislatore: che il Governo sia rimasto impigliato dall’evidente conflitto di interessi dei magistrati, a cui affidò la stesura della norma, è semmai un’aggravante, per cui è giusto ed opportuno che a porre rimedio sia chiamato il titolare del potere legislativo ordinario, cioè il Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 90 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è sostituito dal seguente:

«Art. 90 - (*Ferie dei magistrati durante l'anno giudiziario*) - I magistrati ordinari che esercitano funzioni giudiziarie hanno il periodo annuale di ferie di cui all'articolo 8-bis della legge 2 aprile 1979, n. 97. Per i magistrati della Corte suprema di cassazione, delle Corti di appello e dei Tribunali, nonché per gli altri magistrati ordinari, le modalità per l'esercizio del diritto di cui al primo periodo sono disciplinate, al principio di ogni anno, dal Consiglio superiore della magistratura».

