

Il periodo di ferie dei magistrati: quarantacinque o trenta giorni?

di Alessio Zaccaria *
(26 gennaio 2015)

1. Premessa

Il d.l. n. 132 del 2014, conv. con l. 10 novembre 2014, n. 162, con il suo art. 16 ha disposto:

al co. 1°, che “All’articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, le parole «dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno» sono sostituite dalle seguenti: «dal 1° al 31 agosto di ciascun anno»”;

al co. 2°, che “Alla legge 2 aprile 1979, n. 97, dopo l’articolo 8, è aggiunto il seguente: «Art. 8-bis (Ferie dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato). - 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.»”.

2. La disciplina concernente la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale

La l. 7 ottobre 1969, n. 742, sulla quale è intervenuto il co. 1° del cit. art. 16 d.l. n. 132/2014, dedicata alla “*Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale*”, nel suo art. 1, disponeva, come ricordato anche nello stesso art. 16 cit., che la sospensione avesse luogo dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno.

La sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, già fissata nel periodo dal 1° agosto al 15 settembre, era stata solo pochi anni prima introdotta con la l. 14 luglio 1965, n. 818, sempre intitolata appunto alla “*Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale*”, al dichiarato fine di consentire anche agli avvocati di godere di un periodo di pieno riposo, alla pari dei giudici. Anche se la norma era in realtà trascendente rispetto allo scopo, determinando essa la sospensione dei termini pure nelle cause con parti non rappresentate da avvocati.

Nel 2009, il d.legisl. n. 179, in attuazione della l. 28 novembre 2005, n. 246 (“*Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005*”), ha compreso, fra le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 delle quali è indispensabile la permanenza in vigore, anche la l. n. 742 del 1969.

Nel 2010, il d.legisl. n. 212, sempre in attuazione della l. 28 novembre 2005, n. 246, ha invece compreso la l. n. 818 del 1965 fra le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 da considerarsi abrogate a decorrere dal 16 dicembre sempre del 2010.

Fino a quest’ultima data, dunque, la l. n. 818 del 1965 e la l. n. 742 del 1969 coesistevano.

Chiariremo fra breve (*infra, sub 4*) le ragioni della breve ricostruzione che abbiamo appena compiuto della normativa in tema di sospensione dei termini processuali nel periodo feriale.

3. La disciplina concernente le ferie dei magistrati

Alle ferie dei magistrati, è stato dedicato l'art. 90 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (*"Ordinamento giudiziario"*), ai sensi del quale "I magistrati che esercitano funzioni giudiziarie [si badi: solo questa particolare specie di magistrati; lo sottolineiamo sin d'ora, perché si tratta di un profilo di particolare importanza ai fini del dibattito sulla interpretazione della normativa che ha visto la luce nel 2014] hanno un periodo annuale di ferie di quarantacinque giorni".

Questa versione dell'articolo appena citato è stata introdotta con l'art. 8 della l. 2 aprile 1979, n. 97 (*"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"*).

In origine, l'articolo medesimo affermava invece che "I magistrati delle corti e dei tribunali hanno un periodo annuale di ferie di giorni sessanta. Nei primi quindici giorni definiscono gli affari e gli atti in corso"; e lo stesso ha continuato ad affermare anche dopo che con la l. 28 luglio 1961, n. 704 (*"Disposizioni relative al personale della magistratura"*), è stato sostituito: la successiva versione, infatti, per la parte che qui interessa, e cioè il suo comma 1°, era ripetitiva di quella originaria.

4. Confronto fra la disciplina concernente la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale e la disciplina concernente le ferie dei magistrati

Se confrontiamo la disciplina che, a partire dagli anni sessanta dello scorso secolo, è stata dedicata alla sospensione dei termini processuali nel periodo feriale con quella dedicata alle ferie dei magistrati, possiamo dunque constatare che, a fronte di un periodo di sospensione dei termini processuali rimasto sempre fissato in quarantacinque giorni, i magistrati esercenti funzioni giudiziarie hanno goduto, prima, di un periodo di ferie di sessanta giorni, i primi quindici dei quali, però, dovevano essere dedicati alla definizione degli affari e degli atti in corso, e, quindi, di un periodo di ferie ugualmente di quarantacinque giorni, senza alcuna precisazione.

Considerato che, quando godevano di sessanta giorni di ferie, i magistrati esercenti funzioni giudiziarie dovevano peraltro nei primi quindici, come si è appena detto, provvedere alla definizione degli affari e degli atti in corso, si può concludere che il periodo di ferie dei magistrati medesimi (tanto quando era fissato in sessanta giorni come quando era fissato in quarantacinque) e il periodo di sospensione dei termini processuali erano stati pensati come, in linea di principio, coincidenti.

È una constatazione, questa, che, come vedremo fra breve, può essere anch'essa utile per risolvere l'alternativa ermeneutica della quale subito diremo.

5. La nuova normativa che ha ridotto il periodo di ferie dei magistrati da quarantacinque a trenta giorni può convivere con la norma dell'ordinamento giudiziario che lo fissa, invece, in quarantacinque?

Come si diceva all'inizio, con il co. 2° dell'art. 16 d.l. n. 132 del 2014, è stato aggiunto, nella l. 2 aprile 1979, n. 97 (il cui art. 8 aveva sostituito l'art. 90 cit., dedicato alla ferie dei magistrati *esercenti funzioni giudiziarie*, con l'effetto di ridurle da sessanta a quarantacinque giorni), un art. 8 *bis*, ai sensi del quale "i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari [e dunque tutti i magistrati genericamente intesi], nonché gli avvocati e procuratori dello Stato hanno un periodo annuale di ferie di trenta giorni".

La nuova norma, formalmente, parrebbe dunque aggiungersi a quella dell'art. 90 cit., non essendo stata, quest'ultima, toccata in modo espresso.

Ma veramente si può concludere che quest'ultima norma e quella introdotta nel 2014 oggi coesistono?

Prima di affrontare questa domanda, è opportuno precisare –parrebbe, in realtà, superfluo, ma si tratta di un profilo sul quale il dibattito circa l'attuale ampiezza del periodo di ferie dei magistrati che in più sedi si è svolto, e si sta svolgendo tende ad indugiare particolarmente – che quanto va esaminato è il rapporto, come si è appena detto, fra l'art. 90 dell'Ordinamento giudiziario, quale sostituito con l'art. 8 l. 2 aprile 1979, n. 97, e l'art. 8 *bis* in quest'ultima legge introdotto con il d.l. n. 132 del 2014.

Ridotta la questione al suo scarno dato numerico, il problema da affrontare è, in altre parole, quello del rapporto fra l'art. 90 e l'art. 8 *bis*, non quello del rapporto fra l'art. 8 e l'art. 8 *bis*.

Questo è opportuno precisare perché secondo taluno il fatto che sia stato inserito nella l. 2 aprile 1979, n. 97, un art. 8 *bis*, introdotto dalla dizione “dopo l'articolo 8, è aggiunto il seguente”, mostrerebbe l'intenzione del legislatore di mantenere in vita quest'ultimo articolo. Intenzione che sarebbe addirittura comprovata dal fatto che era stato presentato un emendamento teso ad abrogarlo, emendamento che peraltro, secondo quanto è stato possibile accertare, non sarebbe stato discusso in aula.

E la circostanza che l'art. 8 vada considerato come ancora in vita, dovrebbe condurre a concludere che la disciplina concernente le ferie dei magistrati esercenti funzioni giudiziarie, nonostante l'introduzione dell'art. 8 *bis*, non è mutata.

In realtà, dalla circostanza che l'art. 8 non sia stato abrogato, si può trarre soltanto che, se mai ancora esiste, la disciplina delle ferie dei magistrati esercenti funzioni giudiziarie è rimasta quella dell'art. 90 come sostituito appunto con l'art. 8 della l. 2 aprile 1979, n. 97. Basta, per rendersi conto di questo, considerare che, se l'emendamento teso ad abrogare l'art. 8 fosse stato accolto, l'effetto che si sarebbe avuto sarebbe stata la reviviscenza della versione originaria dell'art. 90, e il periodo di ferie dei magistrati esercenti funzioni giudiziarie sarebbero tornato ad essere addirittura di sessanta giorni.

Se si fosse voluta portare chiarezza sul piano dell'abrogazione espressa in ordine alla circostanza che il periodo di ferie di tutti i magistrati, compresi i magistrati esercenti funzioni giudiziarie, deve intendersi oggi fissato in trenta giorni, si sarebbe dovuto agire non sull'art. 8, bensì sull'art. 90. L'abrogazione del solo art. 8 avrebbe condotto all'opposto risultato non di ridurre il periodo di ferie, bensì di dilatarlo. E questo dà sufficiente ragione del rigetto dell'emendamento che avrebbe voluto eliminarlo.

6. Le possibili considerazioni in senso contrario fondate sul carattere di “specialità” dell'art. 90 cit.

Ciò precisato, possiamo tornare alla domanda poco fa posta.

Posto che formalmente ancora sono presenti entrambi, veramente si può concludere che l'art. 90 (come sostituito con l'art. 8 l. 2 aprile 1979, n. 97) e l'art. 8 *bis* coesistono?

La risposta affermativa potrebbe essere sostenuta osservando che l'art. 90 ha per destinatari, come ormai più volte sottolineato, (soltanto) “i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie”, mentre la norma da ultimo introdotta (quella, cioè, che ha fissato il periodo annuale di ferie in trenta giorni) dichiara di riguardare (più ampiamente, in genere) “i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché gli avvocati e procuratori dello Stato”: osservando, cioè, che la norma dell'art. 90 si pone come norma speciale per

una categoria di soggetti più ristretta rispetto a quella interessata dalla norma da ultimo introdotta.

La regola oggi sarebbe, in altre parole, che i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, *tranne quelli che esercitano funzioni giudiziarie*, nonché gli avvocati e procuratori dello Stato godono di un periodo di ferie di trenta giorni.

7. Le considerazioni in favore di una abrogazione implicita dell'art. 90 cit.: la nuova norma come norma volta a regolare l'intera materia già regolata da legge anteriore

Senonché, si deve anche osservare che la norma da ultimo introdotta, appunto in quanto norma di portata più ampia rispetto a quella preesistente dell'art. 90, dedicata ai soli magistrati che esercitano funzioni giudiziarie, è venuta a disciplinare l'intera materia delle ferie dei magistrati, prima appunto solo in parte regolata dall'art. 90, così che ben potrebbe essere prospettata l'applicazione dell'art. 15 disp. prel. c.c., ai sensi del quale, quando una nuova legge venga a regolare l'intera materia già regolata da legge anteriore, quest'ultima deve intendersi (implicitamente) abrogata.

8. Segue. Le considerazioni fondate sul parallelismo fra periodo delle ferie dei magistrati e periodo della sospensione feriale dei termini processuali

Nel senso della (implicita) abrogazione dell'art. 90 depone del resto anche il parallelismo, sul quale ci siamo poco fa intrattenuti, fra periodo delle ferie dei magistrati e periodo della sospensione feriale dei termini, parallelismo dal quale dovrebbe evidentemente discendere, a fronte di una riduzione della sospensione feriale dei termini processuali a trenta giorni, una corrispondente riduzione a trenta giorni anche delle ferie dei magistrati, e specialmente proprio dei magistrati che esercitano funzioni giudiziarie.

9. La presumibile volontà del legislatore

Che intenzione del legislatore fosse quella di ridurre il periodo feriale dei magistrati, di *tutti* i magistrati a trenta giorni risulta poi sufficientemente chiaro qualora si consideri l'analisi tecnico-normativa accompagnatoria del disegno di legge di conversione del decreto d.l. n. 132 del 2014, ove si evidenzia che le nuove norme dovrebbero consentire un notevole incremento dell'efficienza degli uffici giudiziari per via della possibilità di tenere udienze per un numero di giorni all'anno superiore rispetto al passato: è naturale, invero, che all'aumento del numero delle udienze debba corrispondere anche un aumento di disponibilità di impegno (e quindi una riduzione del periodo di ferie) proprio dei magistrati *esercenti funzioni giudiziarie*.

Ciò che era ben chiaro anche al legislatore, come mostra il fatto che, nell'analisi in parola, l'osservazione appena riportata è immediatamente seguita dall'altra secondo cui, "Con l'obiettivo di realizzare una maggiore razionalizzazione dei tempi processuali, in termini di rimodulazione del calendario giudiziario, sono previste disposizioni volte a ridurre da 45 a 30 giorni il periodo annuale di ferie dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato". Concetto, questo, ribadito nel corso della medesima analisi anche poco più avanti, nel momento in cui si è scritto che "Allo stesso obiettivo di razionalizzazione e di incremento dell'efficienza degli uffici giudiziari risponde la norma che ha ridotto da 45 a 30 giorni il periodo annuale di ferie per magistrati e avvocati e procuratori dello Stato".

Che intenzione del legislatore fosse quella di ridurre il periodo feriale di tutti i magistrati a trenta giorni si evince, inoltre, prima ancora che dall'analisi tecnico-normativa, dalla relazione al disegno di legge di conversione di cui si tratta, in cui, alla precisazione secondo la quale la nuova norma è destinata a produrre effetto a decorrere dall'anno

2015, segue l'altra secondo cui "Il montante ferie maturato nell'annualità 2014 va computato secondo la disciplina previgente": precisazione, quest'ultima, che non avrebbe senso alcuno se il periodo feriale dei magistrati fosse rimasto immutato.

Né potrebbe darsi rilievo, al fine di sostenere la persistente vigenza dell'art. 90 cit., a una nota tecnica reperibile presso la Camera, frutto del lavoro dell'Ufficio studi ivi operante, in cui "Si osserva che 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": e questo non solo e non tanto perché il tenore della nota medesima è equivoco ("Si osserva che la disposizione contenuta nell'art. 90 dell'ordinamento giudiziario non è espressamente modificata", il che non esclude che nella mente di chi scriveva fosse stata intesa come implicitamente abrogata), bensì per l'assorbente considerazione che, se proprio si vuole ricostruire la volontà del legislatore, è ai documenti che effettivamente quella volontà esprimono, quale la già citata (in questo stesso paragrafo) relazione, o i già citati (nel paragrafo 5) lavori parlamentari, che si può, e deve ricorrere, e non a documenti provenienti da soggetti che, per il legislatore, svolgono mere attività di consulenza e supporto, documenti nei quali possono trovarsi rappresentate le più svariate opinioni, coincidenti e non con quella poi fatta propria dal legislatore, e ai quali certamente non può essere riconosciuta la "dignità" di lavori preparatori. Ai documenti in questione, una tale "dignità" potrebbe essere, invero, riconosciuta solo lì dove si trovino richiamati in altri documenti che, come si è appena detto, la volontà del legislatore effettivamente esprimano: richiamati nel senso di risultare espressamente condivisi o nel senso di una dichiarazione di rigetto delle opinioni in essi espresse.

L'Ufficio studi di un legislatore non va confuso, insomma, con il legislatore.

Piuttosto, si potrebbe osservare che nella relazione al disegno di legge di conversione del decreto d.l. n. 132 del 2014 (e cioè in un documento che effettivamente la volontà del legislatore rispecchia), alla voce "III Elementi di qualità sistematica e redazionale del testo", al punto 4, "Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo", si trova affermato che "L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti".

E però questa asserzione non può essere invocata al fine di sostenere che nel legislatore albergasse l'intenzione di mantenere in vita l'art. 90. Quanto abbiamo sin qui posto in evidenza mostra che nel legislatore albergava una volontà esattamente contraria. L'asserzione di cui si tratta dà in realtà semplicemente conto della mancanza di consapevolezza del legislatore medesimo circa l'abrogazione implicita, e, semmai, consente di comprendere perché il quadro normativo di riferimento sia risultato alla fine così contraddittorio.

D'altra parte, quando si parla di abrogazioni implicite, occorre riconoscere che una svista ben può capitare.

È vero che la svista di cui stiamo parlando andrebbe classificata come piuttosto grossolana. Ma tanto non può bastare per escludere che in essa un legislatore, quale quello odierno, che definire frettoloso e superficiale è a dire poco generoso, sia incorso.

10. Le considerazioni fondate sull'esito delle diverse, contrapposte interpretazioni

Rimane soltanto da osservare, sotto il profilo dei possibili esiti delle diverse, contrapposte interpretazioni, che, se l'art. 90 dovesse considerarsi ancora in vigore, la portata

innovativa del d.l. n. 132 del 2014 finirebbe con il ridursi a ben poca cosa: il periodo di ferie dei magistrati non esercenti funzioni giudiziarie era infatti già di trenta giorni, dovendosi applicare a costoro in virtù del rinvio di cui all'art. 276, co. 3°, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 ("Ordinamento giudiziario"), la disciplina prevista, in via generale, per gli impiegati civili dello Stato, per cui ridotto risulterebbe solo il periodo di ferie degli avvocati dello Stato, fissato dall'art. 58 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1612, in quarantacinque giorni.

E se certamente può apparire strano che la riduzione del periodo di ferie dei magistrati da quarantacinque a trenta giorni sia stata attuata, anziché seguendo la "via maestra" della modifica (non dell'art. 8, come in precedenza precisato [v. *supra*, 5], bensì) dell'art. 90, tramite l'aggiunta di un articolo (l'8 *bis*) alla legge che, attraverso la sostituzione (con il suo art. 8) dello stesso art. 90, aveva ridotto il periodo di ferie da sessanta a quarantacinque giorni, senza procedere alla espressa abrogazione dell'art. 90, ancora più strano apparirebbe, invero, che la nuova norma, nonostante che il per il suo tenore appaia chiaramente indirizzata ad incidere sulle ferie (innanzi tutto) dei magistrati, sia stata in realtà introdotta al fine di raggiungere (semplicemente, e, oltre tutto per una via traversa) l'esito di una riduzione del periodo di ferie degli avvocati dello Stato: sarebbe, come dire, (*absit iniuria verbis*) che il legislatore, per uccidere un uccellino, ha utilizzato un cannone.

Anche la considerazione degli esiti connessi alle diverse, contrapposte interpretazioni testimonia dunque per l'abrogazione implicita dell'art. 90.

11. Conclusioni

Così accertato, dunque, che il periodo di ferie dei magistrati (tutti) deve intendersi oggi ridotto a trenta giorni, non rimane che stigmatizzare il modo in cui questo risultato è stato raggiunto: difficile immaginare un percorso più contorto.

Ma non c'è, purtroppo, da dolersi più di tanto: è sufficiente, infatti, guardarsi anche solo un attimo intorno, nell'attuale mondo legislativo, per concludere che, soltanto, "è piovuto sul bagnato".

* Consigliere CSM