



FEDERAZIONE CONFSAL-UNSA

COORDINAMENTO NAZIONALE GIUSTIZIA

tel. 06 6876662 - 06 6876650 - fax 06 6878819 - info@sagunsa.it

Via Napoli, 51 - 00184 Roma - www.sagunsa.it

MOBILITÀ INDIVIDUALE TEMPORANEA

A TUTELA DELLE ESIGENZE DI ASSISTENZA AI SOGGETTI DISABILI E
DI RICONGIUNGIMENTO DEL NUCLEO FAMILIARE

Disposizioni in tema di assegnazioni temporanee ex l. 104/1992 e ex art. 42-bis d.lgs. 151/2001

**Circolare del Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del
Personale e dei Servizi, Direzione Generale del Personale e della Formazione
31 gennaio 2020**

Nella circolare del 31.1.2020, premesso un doveroso richiamo alla normativa nazionale e sovranazionale di riferimento¹ e alla terminologia² da utilizzare per indicare le persone con disabilità “*persona in situazione di handicap*”, viene affrontato il tema della Mobilità individuale temporanea a tutela delle esigenze di assistenza ai soggetti disabili e delle esigenze di ricongiungimento del nucleo familiare.

¹ Normativa nazionale e sovranazionale di riferimento:

- legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate;
- d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 42-bis;
- circolare n.13/2010 Dipartimento della Funzione Pubblica avente ad oggetto Modifiche alla disciplina in materia di permessi per l’assistenza alle persone con disabilità - banca dati informatica presso il Dipartimento della funzione pubblica - legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 24;
- Costituzione italiana (cfr., in particolare, gli artt.2, 3, 32, 35, 37 e 38);
- Dichiarazione dei diritti delle persone disabili promossa il 9 dicembre 1975;
- Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 (ratificata in Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18);
- Convenzione sulla riqualificazione professionale e sull’impiego delle persone disabili n. 159/1983 dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro;
- Carta dei diritti dell’Unione europea (cfr., in particolare, gli artt. 26, 27 e 49);
- Direttiva 2000/78/CE recepita nell’ordinamento italiano con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216;
- Comunicazione della Commissione sulla Strategia europea sulla disabilità 2010-2020

² Terminologia logora e inadeguata ma rispondente al dettato normativo di all’art.3 della Legge 104/1992; per maggiori approfondimenti cfr. Circolare Funzione Pubblica n.13/2010

L'oggetto della recente circolare del 31.1.2020 è infatti limitato alla **mobilità interna e temporanea** del personale dell'amministrazione della giustizia, quando la richiesta del lavoratore dipendente sia fondata su circostanze attinenti alla necessità di **assistenza di un congiunto disabile (A.)** ovvero di **ricongiungimento familiare** ai sensi dell'art. 42-bis, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151. **(B.)**.

Evidenti ragioni di armonizzazione del sistema, hanno però imposto un richiamo alla particolare forma di mobilità interna, individuale, temporanea e volontaria che, in difetto di esplicita disciplina legislativa, è nota come distacco e comporta un'assegnazione temporanea **(C.)**.

Da ultimo, nella circolare *de qua* vengono fornite importanti indicazioni pratiche volte alla razionalizzazione delle procedure amministrative di assegnazione temporanea **(D.)**

A. PERMESSI E MOBILITÀ A TUTELA DEI SOGGETTI DISABILI: REQUISITI SOGGETTIVI E OGGETTIVI, REFERENTE UNICO

Secondo l'art. 33, l. 5 febbraio 1992, n. 104, il **lavoratore dipendente**, pubblico o privato, **che assiste persona con handicap in situazione di gravità** ha diritto (oltre che ad usufruire dei permessi orari disciplinati dal comma 2 e dei distinti congedi retribuiti ex art. 42, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151):

- a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa (comma 3);
- a scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere (comma 5).

Analoghe tutele sono previste anche direttamente in favore del **lavoratore portatore egli stesso di handicap in situazione di gravità** (comma 6).

Parzialmente diverso il caso della **persona handicappata** (non in situazione di gravità) **con un grado di invalidità superiore ai due terzi**, ovvero con minorazioni iscritte alle categorie prima, seconda e terza della tabella A annessa alla legge 10 agosto 1950, n. 648, alla quale è riconosciuto il diritto di precedenza in sede di trasferimento a domanda (art. 21, comma 2, l. 104/1992).

Tra il lavoratore e la persona handicappata bisognosa di assistenza deve intercorrere un **rapporto di coniugio** oppure una **relazione di parentela o affinità entro il secondo grado** ex art. 33, commi 3-5, l. 104/1992, **estesa sino al terzo grado**, qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità siano deceduti o mancanti, abbiano compiuto i sessantacinque anni di età o siano anch'essi affetti da patologie invalidanti (cfr. **elenco dettagliato contenuto a pagg.4-5-6 della circolare de qua**).

Il diritto alla fruizione delle agevolazioni “*non può essere riconosciuto a più di un lavoratore dipendente per l'assistenza alla stessa persona con handicap in situazione di gravità*”: la legge non

impone più il duplice requisito della “convivenza” e della “continuità ed esclusività dell’assistenza”, ma richiede l’individuazione di un **referente unico**, da intendersi come il soggetto che assume il ruolo e la connessa responsabilità di porsi quale punto di riferimento della gestione generale dell’intervento, assicurandone il coordinamento e curando la costante verifica della rispondenza ai bisogni dell’assistito.

Un soggetto disabile può essere assistito da un solo lavoratore. Al contrario, il dipendente ha diritto di prestare assistenza nei confronti di più persone in situazione di handicap grave, a condizione che si tratti del coniuge o di un parente o affine entro il primo grado (ovvero entro il secondo grado qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i 65 anni di età oppure siano anch’essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti).

Per poter usufruire delle agevolazioni di cui sopra, la persona in situazione di handicap grave da assistere NON deve essere ricoverata a tempo pieno presso le strutture ospedaliere o comunque strutture pubbliche o private che assicurano assistenza sanitaria o socio-assistenziale, salvo nei **casi richiamati a pag. 7 della circolare *de qua*** e dalla circolare n.13/2010 della Funzione Pubblica.

Il lavoratore portatore di handicap in situazione di gravità ha diritto di scegliere, ove possibile, la sede di lavoro più vicina al **proprio domicilio** e non può essere trasferito in altra sede, senza il suo consenso.

L’avvicinamento ai fini della **assistenza a un congiunto**, invece, come espressamente previsto dal testo novellato dell’art. 33, comma 5, l. 104/1992, può essere ritualmente richiesto **in relazione al domicilio della persona da assistere** e non al domicilio del lavoratore, dal momento che queste agevolazioni costituiscono uno strumento per la più agevole assistenza del disabile.

L’inciso “*ove possibile*” – in ossequio alla prevalente giurisprudenza di merito e alla analoga esegesi del Dipartimento della Funzione Pubblica nella citata circolare – impone di prendere in considerazione soltanto **circostanze oggettive di segno contrario** (la mancanza di una vacanza disponibile, nello specifico profilo professionale, nella pianta organica della sede richiesta).

Partendo dalla distinzione tra “sede” presso cui il dipendente presta servizio e Ufficio giudiziario ove concretamente tale servizio è svolto e dalla definizione di sede individuata nell’Accordo con le Organizzazioni Sindacali del 27 marzo 2007 sulla mobilità interna del personale giudiziario (art. 1), la Circolare *de qua* evidenzia sin d’ora l’impossibilità di accogliere l’istanza del dipendente che assista un proprio congiunto, qualora:

- la sede richiesta sia la medesima presso cui si presta servizio (non potrà dunque richiedersi, ad esempio, il passaggio dal Tribunale alla relativa Procura della Repubblica, laddove invece, in forza del suddetto accordo sindacale, sarà possibile, ancora ad esempio, la mobilità da un Ufficio giudiziario romano di primo o di secondo grado alla Corte di Cassazione, se in tal

modo si realizzi un reale avvicinamento al congiunto), tranne nel caso in cui tra l'uno e l'altro Ufficio vi sia una distanza superiore ai tre chilometri;

- il soggetto disabile (quand'anche figlio minorenni), sia già con lui residente presso il luogo della attuale sede di servizio;
- la sede richiesta sia comunque più lontana rispetto alla residenza del congiunto da assistere, rispetto all'attuale sede di servizio.

In tutti gli altri casi, ogni valutazione nel merito non potrà che muovere dal dato oggettivo della distanza chilometrica.

B. TUTELA DELLA FAMIGLIA AI SENSI DELL'ART.42-BIS D.LGS. 151/2001

L'art. 42-bis, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità) disciplina la “assegnazione temporanea dei lavoratori dipendenti alle amministrazioni pubbliche”, istituto che mira **a tutelare l'unità del nucleo familiare** in un momento particolarmente pregnante come quello immediatamente successivo alla nascita di un figlio.

Nello specifico, il dipendente genitore con **figli minori fino a tre anni di età** può essere assegnato, a richiesta, anche in modo frazionato e per un periodo complessivamente non superiore a tre anni, ad una sede di servizio ubicata nella stessa provincia o regione nella quale l'altro genitore esercita la propria attività lavorativa, subordinatamente alla **sussistenza di un posto vacante e disponibile di corrispondente posizione retributiva e previo assenso delle amministrazioni di provenienza e destinazione**.

L'eventuale dissenso del datore di lavoro pubblico deve essere motivato e comunque limitato a “casi o esigenze eccezionali”.

C. ASSEGNAZIONE TEMPORANEA-DISTACCO

Ferme restando le considerazioni sugli istituti di “mobilità” sopra esaminati diretti a tutelare specifiche esigenze, la Circolare *de qua*, per evidenti ragioni di sovrapposizione nella concreta quotidianità amministrativa e ai fini di una necessaria armonizzazione del sistema, fa riferimento ad un ulteriore istituto di mobilità interna, individuale, temporanea e volontaria che, in difetto di esplicita disciplina legislativa, è nota come **distacco** e comporta un'**assegnazione temporanea**.

Il cd distacco è uno strumento diretto a contemperare ritualmente le esigenze di buona organizzazione della Pubblica Amministrazione (nonché la *par condicio* degli altri dipendenti interessati alla

medesima sede) e le esigenze di assistenza e di cura ed è considerato dalla giurisprudenza in una sorta di “trasferimento provvisorio”, assegnazione temporanea.

Nella circolare *de qua* si dà atto di come nella pratica, questa peculiare forma di mobilità provvisoria, nella astratta previsione normativa di applicazione statisticamente limitata rispetto alla generalità dei dipendenti, abbia invece avuto una diffusione enorme e di fatto abbia svolto anche una funzione acceleratoria rispetto alla ordinaria mobilità interna, in relazione soprattutto alla recente massiccia immissione di personale entrato in servizio a seguito del Concorso per 800 posti di assistente giudiziario.

Tale diffusione ha però messo in luce significative criticità del sistema per una razionale gestione delle risorse umane, riconducibili – secondo la circolare *de qua* - a molteplici ordini di ragioni spesso interconnesse tra loro:

- impossibilità di una efficace pianificazione (in particolari negli Uffici giudiziari di ridotte dimensioni, nell’ambito dei quali anche una sola scopertura può cagionare disservizi non irrilevanti);
- effetti nocivi anche per tutti gli altri dipendenti che ambiscono alla medesima sede;
- il flusso pressoché unidirezionale che, quale manifesta conseguenza della provenienza geografica della stragrande maggioranza dei nuovi assunti, contraddistingue l’oggetto delle istanze, quasi esclusivamente relative a sedi del Mezzogiorno;
- questa mobilità provvisoria crea un duplice danno all’Ufficio di provenienza, dal momento che quest’ultimo perde di fatto un’unità di personale, che non può però essere rimpiazzata tramite ulteriori assegnazioni, perché l’istituto non dà luogo a una vacanza in senso stretto.

D. RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE DI ASSEGNAZIONE TEMPORANEA: MODULISTICA SPECIFICA, DICHIARAZIONE FORMALE DI IMPEGNO, ORDINE DI PRIORITÀ, DURATA, CONTROLLI E SANZIONI

L’iter di presentazione, istruttoria e decisione delle richieste di mobilità ex legge 104/1992 - in un’ottica di efficienza nella trattazione, di omogeneità degli esiti e soprattutto di adeguata tutela delle effettive e più stringenti necessità di assistenza e di cura – viene razionalizzato in una sequenza procedimentale che poggia sul principio della domanda e sul correlato onere di allegazione e di documentazione.

D.1) Il dipendente interessato ha dunque l’onere di presentare apposita istanza – **utilizzando esclusivamente [la modulistica](#) allegata alla circolare** – per la fruizione delle agevolazioni previste

dalla legge e di dimostrare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attraverso la produzione di idonea giustificazione documentale.

Il dipendente che richieda l'assegnazione temporanea a fini di assistenza di un proprio congiunto dovrà premettere una **dichiarazione formale**, mutuata dalla citata Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica 13/2010 – che implica una consapevole assunzione di responsabilità anche morale - con cui dà esplicitamente atto, tra l'altro:

- di essere consapevole che
 - le agevolazioni sono uno strumento di assistenza del disabile e, pertanto, il riconoscimento delle agevolazioni stesse postula la conferma dell'impegno, morale prima ancora che giuridico, a prestare effettivamente la propria opera di assistenza;
 - la possibilità di fruire delle agevolazioni comporta un onere per l'amministrazione e un impegno di spesa pubblica che lo Stato e la collettività sopportano solo per l'effettiva tutela dei disabili;
- di impegnarsi a
 - comunicare tempestivamente ogni variazione della situazione di fatto e di diritto da cui consegua la perdita della legittimazione alle agevolazioni;
 - aggiornare la documentazione prodotta a supporto dell'istanza quando ciò si renda necessario, anche a seguito di specifica richiesta dell'amministrazione.

A corredo dell'istanza, l'interessato deve necessariamente allegare la **documentazione espressamente indicata a pag. 12** della circolare del 31.1.2020.

D.2) Ai fini dell'accoglimento dell'istanza del dipendente, ferma restando la necessità di almeno una vacanza in relazione alla qualifica professionale del dipendente nella sede richiesta, nella circolare viene indicato l'**ordine di priorità** da seguire in caso di plurime istanze di assegnazione temporanea in relazione al medesimo Ufficio (cfr. **elenco a pag. 13 della circolare**).

Nel caso di più istanze riconducibili ad una medesima categoria (Disabilità del dipendente/Famiglia nucleare/Ricongiungimento familiare/Discendenti sino al secondo grado e ascendenti di primo grado/Secondo grado/Terzo grado), la Circolare *de qua* chiarisce che si avrà riguardo in primo luogo alla **distanza chilometrica** tra la sede di servizio e quella di residenza/domicilio del disabile, calcolata sulla tratta più breve ferroviaria ovvero stradale. Qualora la differenza tra le suddette distanze sia però inferiore a cinquanta chilometri, si darà preferenza al dipendente con maggiore **anzianità di servizio**.

D.3) Con riferimento alla **durata**, il provvedimento di assegnazione temporanea esplicherà nella parte dispositiva la propria validità temporale non rigidamente prefissata, ma subordinata al semplice permanere delle condizioni che ne hanno legittimato l'adozione. Al venir meno di queste condizioni,

sarà comunicata al dipendente e agli Uffici di destinazione e di provenienza la cessazione della assegnazione e sarà fissato un termine congruo per il rientro nella sede originaria.

D.4) Controlli e sanzioni. I provvedimenti di assegnazione temporanea saranno periodicamente monitorati dalla Direzione Generale, mediante espressa richiesta al dipendente, al fine di aggiornare la documentazione (ad esempio, in caso di documentazione sanitaria che attesti un handicap grave rivedibile) e verificare l'attualità delle dichiarazioni sostitutive prodotte a supporto dell'istanza (che potranno essere verificate a campione secondo le consuete modalità - artt. 71-72, d.P.R. n. 445/2000). In caso di accertamento di insussistenza originaria o sopravvenuta dei presupposti per la legittima fruizione dei permessi ovvero di mancata comunicazione di circostanze sopravvenute rilevanti, sarà immediatamente disposta la **revoca** della assegnazione temporanea³.

Laddove, poi, emergessero gli estremi di una responsabilità disciplinare e/o penale, si procederà alla tempestiva contestazione degli addebiti e, se del caso, alla comunicazione all'Autorità giudiziaria.

Pertanto, la Circolare ricorda che le ipotesi di giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa sono punite (anche) con la sanzione disciplinarmente del **licenziamento senza preavviso**, e comportano l'obbligo del risarcimento del danno patrimoniale e del danno all'immagine subiti dall'Amministrazione.

L'avvio e l'esito dei procedimenti disciplinari saranno comunicati all'Ispettorato per la funzione pubblica, come richiesto dalla Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione del 6 dicembre 2007, n. 8.

³ Ferma restando la verifica dei presupposti per l'accertamento della responsabilità disciplinare, il lavoratore decade dai diritti di cui al presente articolo, qualora il datore di lavoro o l'INPS accertino l'insussistenza o il venir meno delle condizioni richieste per la legittima fruizione dei medesimi diritti (art. 33, comma 7-bis, l. 104/1992