



# Ministero della Giustizia

*Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi*

*Direzione Generale del Personale e della Formazione*

*Al Direttore Generale*

Oggetto: Applicazione temporanea, d'ufficio o su istanza di parte, nell'ambito del medesimo Distretto di Corte di Appello, alla luce del nuovo Accordo sulla Mobilità sottoscritto il 15 luglio 2020.

1. Come noto, il 15 luglio 2020, il Sottosegretario di Stato e le Organizzazioni sindacali hanno sottoscritto il nuovo Accordo sulla mobilità interna del personale giudiziario, che va a sostituire integralmente la disciplina in precedenza dettata dal vecchio Accordo siglato il 27 marzo 2007.

Tra gli istituti incisi da un intervento novellatore particolarmente innovativo, vi è la mobilità endodistrettuale, oggetto dell'intero Titolo VI del nuovo testo (articoli 20 e 21), nonché dell'articolo 25 in tema di disciplina transitoria.

In considerazione della delicatezza delle questioni rilevanti e dell'ampia discussione che, nell'ambito del Tavolo di lavoro e all'esterno di esso, ha accompagnato e seguito l'entrata in vigore della nuova normativa contrattuale, pare opportuno riepilgarne sinteticamente il contenuto, con - minime, ma opportune - glosse illustrative che ne chiariscano da subito il perimetro applicativo e la scansione procedimentale.

2. La necessaria premessa, che costituisce altresì il primo criterio ermeneutico nell'analisi delle nuove disposizioni, prende le mosse dalla elevatissima scopertura di organico del personale di tutte le qualifiche non magistratuali dell'Amministrazione giudiziaria: ad oggi, dopo un "blocco delle assunzioni" notoriamente ultraventennale, la scopertura media è pari complessivamente al 25,26%, con 32.425,26 dipendenti in servizio rispetto a una pianta organica di 43.464 unità; queste già rilevanti percentuali diventano ancor più drammatiche se si ha specifico riguardo alle vacanze in taluni particolari profili professionali e in ben determinate aree geografiche (in prevalenza, ma non esclusivamente, situate nel Settentrione del Paese). La criticità non è poi certo attenuata dalla elevata età media del personale, tale da

influenzare negativamente sia il flusso delle prossime cessazioni, sia la complessiva efficienza del sistema (ad esempio, per l'altissimo numero di fruitori di benefici, in favore proprio o altrui, ai sensi della legge 5 febbraio 1992, n. 104 o di altro tipo).

Il dato poi risulta ulteriormente complicato da quel fenomeno che la pubblicistica e la riflessione scientifica hanno da tempo definito come la "meridionalizzazione" della Pubblica Amministrazione (stato di fatto che, per quanto riguarda l'Amministrazione giudiziaria, può sinteticamente riassumersi nel mero richiamo alla provenienza della gran parte dei nuovi assunti da quattro Regioni del nostro Mezzogiorno, con il logico corollario del profluvio di richieste di avvicinamento alla sede dei propri interessi personali, mediante ogni - lecito e purtuttavia inflazionatissimo - strumento normativo funzionale allo scopo).

La crescente difficoltà di gestire le risorse umane, in questo difficile contesto, ha portato, negli ultimi tempi a un incremento nell'utilizzo da parte dei Capi di Corte (unici titolari, anche secondo la disciplina previgente, della mobilità non definitiva endodistrettuale) dello strumento dell'applicazione temporanea, sia in favore degli Uffici da loro diretti, sia - quali *domini* sul territorio, rispettivamente per gli Uffici giudicanti e requirenti - "travasando" risorse da un Ufficio all'altro, in via temporanea.

L'enorme rilievo statistico che questi provvedimenti avevano assunto e le indicazioni pratiche offerte da un pur sommario esame della casistica nota hanno reso necessario, o comunque altamente opportuno, ripensare alcuni momenti della disciplina previgente.

Resta però evidente come la primaria via di soluzione della gravissima situazione sopra rapidamente tratteggiata debba essere individuata non in misure "tampone", utili, ed anzi essenziali, per gestire provvisoriamente emergenze non altrimenti governabili, ma viceversa nell'ambito della complessa e assai articolata pianificazione assunzionale, iniziata con il Concorso per 800 assistenti giudiziari, attualmente in fase di conclusione con l'integrale scorrimento della graduatoria approvata il 14 novembre 2017, e protratta con plurime procedure di reclutamento, alcune in corso ed altre di imminente indizione, anche con modalità straordinarie.

Peraltro, altre disposizioni del citato Accordo, consentiranno la messa a disposizione di non pochi posti sinora occupati solo formalmente da dipendenti concretamente in servizio, ma in posizione di distacco presso altre sedi.

3. Analogamente a quanto già previsto dall'Accordo previgente, la competenza a provvedere sulla applicazione temporanea disposta *ex officio*, spetta al Presidente della Corte di Appello, per tutti gli Uffici giudicanti, e al Procuratore Generale, per tutti gli Uffici requirenti, dal momento che i Capi di Corte, per la loro posizione funzionale, dispongono di elementi specifici di valutazione delle specifiche realtà del territorio distrettuale.

4. Quanto dunque ai requisiti necessari perché possa essere avviata e definita una procedura di applicazione temporanea d'ufficio, l'articolo 20, comma 1, prevede che la "rilevante criticità" idonea a giustificare aggravii e disagi da parte dell'Ufficio cedente (nonché dell'unità di personale eventualmente applicata) sia riconducibile, alternativamente:

- ad una scopertura in una singola qualifica, superiore al 35% (ovvero, in altre parole, maggiore, in termini di qualche consistenza, delle vacanze che, *mediamente*, già affliggono tutti gli Uffici giudiziari);

- a "casi eccezionali, debitamente motivati, tali da cagionare gravissimo pregiudizio allo svolgimento dell'attività giudiziaria in virtù della pendenza di uno o più procedimenti, [connotati pertanto da] natura straordinaria".

La norma prevede dunque, in primo luogo, un dato generale e di immediata percezione: una singola figura professionale - le cui mansioni non possono essere ritualmente svolte da dipendenti con altra qualifica - colpita da vacanze di oltre un terzo della pianta organica dell'Ufficio. Giova sottolineare come questa percentuale, non minimale, abbia anche l'effetto di premiare gli organici di ridotte dimensioni, dove già l'assenza di un solo dipendente può dar luogo a notevoli disservizi, rispetto a quelli di maggiori dimensioni, dove una sapiente gestione del personale permette di ripartirne gli effetti su più unità.

Altra norma di salvaguardia, consente invece di valutare, secondo un modello fortemente proceduralizzato, a garanzia di tutti i contrapposti interessi, quelle situazioni particolarissime ("rilevante criticità", "casi eccezionali", "gravissimo pregiudizio", "natura straordinaria"), strettamente connesse all'esercizio dell'attività giurisdizionale, che, pur in assenza di un superamento aritmetico delle scoperture sopra indicate, rendono nondimeno indispensabile rafforzare provvisoriamente il contingente in servizio presso un singolo Ufficio giudiziario.

La lettera della norma esclude che la ipotizzata inadeguatezza della pianta organica di un Ufficio possa, da sé sola, ritualmente fondare un'applicazione. Di contro, le competenti articolazioni dipartimentali monitorano costantemente - su base comparativa, locale e nazionale - i flussi di lavoro e le necessità degli Uffici e provvedono con cadenza regolare ad ogni utile intervento di riassetto, in ordine sia al numero di unità sia alla loro qualifica professionale (cfr., da ultimo, il decreto ministeriale 20 luglio 2020 di incremento e rimodulazione del personale addetto alle cancellerie e segreterie giudiziarie degli Uffici giudiziari).

5. Riscontrata la sussistenza di una situazione legittimante (*motu proprio* o su segnalazione del Presidente o del Procuratore della Repubblica), i Capi di Corte, all'esito delle valutazioni loro proprie, procedono ad una rapida attività istruttoria, idonea a garantire la massima circolarità di contraddittorio.

In particolare, devono essere sentiti il Capo dell'Ufficio interessato (qualora non fosse già stato lui stesso parte diligente ovvero qualora la criticità non attinga direttamente la Corte o la Procura Generale), nonché le Organizzazioni sindacali. Queste interlocuzioni possono - *rectius*, devono, per evidenti ragioni di tempistica - essere effettuate per le vie brevi e cioè, da un lato, secondo i consueti canali comunicativi tra gli Uffici e, dall'altro, senza necessità di discussione in presenza con i rappresentanti dei Sindacati (tenuto conto della locuzione "*anche in via cartolare*" contenuta nell'Accordo, può ritenersi pienamente soddisfattiva una comunicazione a tutte le Sigle mediante posta elettronica, con invito a esporre ogni utile considerazione in merito con lo stesso mezzo, entro un breve termine espressamente indicato).

Nel caso in cui, acquisita in tal modo ogni utile informazione, si intenda procedere oltre, i Capi di Corte provvedono direttamente a diramare a tutti gli Uffici del Distretto un "*apposito interpello distrettuale per uno o più specifici profili professionali*", con invito a favorirne la tempestiva e capillare conoscenza in capo a tutto il personale potenzialmente interessato, il quale, entro un termine indicato nel medesimo interpello e secondo le modalità ivi indicate (ad esempio, mediante email ad uno specifico indirizzo di posta elettronica), potrà formalmente esprimere la propria disponibilità ad essere destinatario di un provvedimento di applicazione temporanea presso l'Ufficio interessato dall'interpello.

Dal momento che la semplice diramazione dell'interpello non è, di per sé sola, idonea a vulnerare situazioni soggettive altrui, sino a questo momento, non è prescritta alcuna informazione o richiesta preventiva a questa Amministrazione centrale.

Vale comunque la pena di osservare come la eventuale urgenza posta alla base del procedimento di applicazione possa giustificare una, anche notevole, compressione dei termini sopra accennati (già fisiologicamente molto elastici), ma non consenta di pretermettere completamente questa indispensabile fase procedimentale. D'altra parte, in ciò nulla è stato immutato rispetto alla disciplina previgente: un'applicazione disposta *sic et simpliciter*, senza l'espletamento di un previo interpello, non è rituale secondo le norme contrattuali oggi in vigore e non lo era neppure in precedenza, *a fortiori* quando il destinatario si palesa[va] contrario a questa forma di mobilità, magari verso un'altra città rispetto alla ordinaria sede di servizio.

6. La prima comunicazione a questa Direzione Generale prescritta dal nuovo Accordo concerne il suddetto bando di interpello, completo di tutta la documentazione conferente (ovvero di tutta la documentazione idonea a comprovare la sussistenza di una o di entrambe le ragioni di criticità previste dalla norma, l'acquisizione del parere del Capo dell'Ufficio interessato e la richiesta di contributi informativi alla relazioni sindacali, integrata dalle osservazioni eventualmente pervenute, e il testo del bando medesimo, salvo ogni ulteriore dato utile).

Questa comunicazione deve essere fatta "immediatamente" dopo la diramazione, cioè senza ritardi non necessari.

Per semplificare la redazione e la lettura degli atti, è allegato alla presente circolare un modello di nota di trasmissione, che sintetizza i dati rilevanti.

Questa Direzione Generale, entro venti giorni dalla ricezione di tutte le suddette informazioni (e, in estrema ipotesi, all'esito delle ulteriori informazioni richieste), esprime il proprio stringato "parere in merito ai presupposti per l'attivazione della procedura e alle sue modalità di espletamento". Di fatto, lo scrutinio ministeriale si incentra su dati schiettamente oggettivi (la percentuale di scopertura e la completezza dell'istruttoria e delle relazioni sindacali), salvo che per la specifica valutazione sulla straordinarietà della situazione negativa dipendente "della pendenza di uno o più procedimenti" (valutazione, anche questa, tutt'altro che discrezionale e viceversa ancorata a specifici riscontri, illuminati semmai dalla logica dell'*id quod plerumque accidit*).

La risposta dell'Amministrazione centrale all'Ufficio di Corte sarà pertanto articolata in questi semplici termini:

- "Il bando di interpello appare coerente con quanto previsto dall'Accordo sulla mobilità del 15 luglio 2020"

ovvero

- "Il bando di interpello non appare coerente con quanto previsto dall'Accordo sulla mobilità del 15 luglio 2020, in quanto [...]".

In ogni caso, questa prima prodromica comunicazione permette al Ministero di avere contezza della pendenza del procedimento (ciò che non sempre succedeva nella vigenza del vecchio Accordo) e aprire la relativa pratica, tramite la quale monitorare le dinamiche della mobilità sul territorio e avere informazioni complete e aggiornate sulle singole realtà degli Uffici.

7. L'interpello può avere tre distinti esiti (che devono comunque essere "tempestivamente" comunicati a questa Direzione Generale, a seguito degli atti già trasmessi, nonché alle Organizzazioni sindacali):

- un solo dipendente ha formalmente espresso la propria disponibilità;
- più dipendenti hanno formalmente espresso la propria disponibilità;
- nessun dipendente ha formalmente espresso la propria disponibilità.

Nel primo caso, *nulla quaestio* in favore della applicazione temporanea dell'unico candidato, salvo che la disponibilità provenga da chi sia in servizio presso un Ufficio al medesimo tempo già destinatario a sua volta di una o più applicazioni temporanee, quale evidente segno di almeno pari sofferenza (l'*incipit* "In ogni caso" dell'articolo 20, comma 8, impone di escludere che la norma sia riferibile solo alle applicazioni "coatte", conferendole viceversa portata generale rispetto a tutto l'istituto dell'applicazione di ufficio).

Qualora invece siano state manifestate più disponibilità, la graduatoria tra i vari aspiranti è formata sulla base dei criteri chiaramente indicati dall'articolo 8, comma 5 ("*è applicato temporaneamente il dipendente in servizio presso l'Ufficio con la minore percentuale di scopertura nella qualifica e, a parità di quest'ultima, il dipendente con la maggiore anzianità di servizio*"). La situazione di percentuale di scopertura pari a quella dell'Ufficio di destinazione, calcolata - anche secondo quanto specificato al successivo paragrafo 8 - fino al secondo decimale, che rimette la scelta al nudo dato dell'anzianità, ricorre, con ogni evidenza, quando gli aspiranti prestino servizio sia presso lo stesso Ufficio, sia presso Uffici diversi, che pure presentino analogo tasso di vacanze.

Qualora invece l'interpello vada deserto occorre provvedere ad altro tipo di selezione.

8. In tale ultimo caso, la procedura, qualora non si intenda soprassedere anche solo temporaneamente, vira verso l'individuazione di ufficio dell'unità di personale che può essere applicata con il minor disagio possibile per la funzionalità dell'Ufficio di provenienza (oltre che in ossequio ad alcune regole di tutela per il singolo dipendente).

In primo luogo, occorre verificare comparativamente le condizioni in cui versano gli altri Uffici della medesima città. Questa soluzione, che comporta minime conseguenze per la quotidianità del dipendente è ovviamente quella da adottare ordinariamente. L'Ufficio cedente è individuato "*sulla base della minore scopertura nella qualifica, in ragione della minore anzianità di servizio e, in subordine, della minore anzianità anagrafica*". In altri termini, dovrà essere valutata - al lordo di ogni presenza *in loco*, a titolo di applicazione temporanea, distacco, comando - la minore percentuale di scopertura di tutti gli Uffici cittadini rispetto al profilo professionale per il quale era stato bandito l'interpello. A pari condizioni (anche in questo caso, sia che emerga un solo Ufficio come meno inciso dalle vacanze, sia che due o più Uffici si collochino *ex aequo*), vengono in rilievo, successivamente, i criteri della minore anzianità di servizio complessiva (senza contare invece l'anzianità di sede) e, poi e solo in presenza di più dipendenti vincitori del medesimo concorso e con presa di possesso in pari data, della minore età anagrafica.

Non può procedersi a "prelievo" nei confronti di Uffici che evidenziano percentuali di scopertura pari o superiori a quelle dell'Ufficio di destinazione ovvero che siano già destinatari a loro volta di applicazioni temporanee.

Quando nessuno degli Uffici cittadini possa offrire personale, la medesima verifica dovrà essere ripetuta sugli Uffici della sede più vicina (calcolando la più breve distanza stradale o ferroviaria). Anche in questo caso, sarà prima individuato l'Ufficio o gli Uffici meno incisi

da vacanze e poi, se del caso, i singoli dipendenti con minore anzianità di servizio o, in subordine, di anagrafe. Se anche gli Uffici di questa sede evidenziassero scoperture analoghe a quelle dell'Ufficio per cui è stato diramato l'interpello ovvero fossero già destinatari di applicazioni temporanee, la medesima operazione di individuazione sarà ripetuta rispetto agli Uffici della sede immediatamente vicinore, e così via, sino eventualmente all'Ufficio più lontano.

In ogni caso, il dipendente già destinatario di un provvedimento di applicazione temporanea presso Uffici di un'altra sede non potrà essere applicato nuovamente presso Uffici di un'altra sede prima di tre anni dal termine della precedente applicazione, solo con il suo consenso espresso (non necessario, invece, per applicazioni ad Uffici della medesima città).

All'esito di tale verifica, prima di emettere il provvedimento di applicazione, i Capi di Corte sentiranno, anche con le forme semplificate sopra accennate, i Capi degli Uffici di provenienza e di destinazione e le Organizzazioni sindacali.

Il provvedimento di applicazione temporanea è poi comunicato a questa Direzione Generale, allegando ogni informazione utile in merito al suddetto percorso decisionale, ivi comprese le valutazioni sulle implicazioni di natura finanziaria di cui al paragrafo seguente, e agli oneri istruttori previsti dall'Accordo (*"il parere dei Capi degli Uffici interessati e ogni atto conferente, anche in merito alla avvenuta interlocuzione con le Organizzazioni Sindacali"*).

9. È importante sottolineare come, per un'elementare esigenza di equità e di correttezza nell'esercizio dei poteri datoriali, i dipendenti destinatari di un provvedimento di applicazione temporanea "coatta" presso un'altra sede non possano più essere costretti a sostenere di tasca propria le relative spese vive e i relativi tempi di viaggio per gli spostamenti in una città diversa da quella di ordinario servizio (articolo 20, comma 11).

I costi, salvo espressa pattuizione in sede di contrattazione del Fondo Unico di Amministrazione, non possono essere coperti mediante la corresponsione di specifiche indennità. Occorrerà pertanto valutare con estrema attenzione la sostenibilità finanziaria del provvedimento di applicazione e comunque la sussistenza di adeguata provvista.

Del pari, il tempo necessario – anche in caso di autorizzazione all'uso del mezzo proprio (ricorrendo, semmai, anche al cosiddetto "notorio locale") – andrà scomputato dall'orario di servizio.

Tale norma di salvaguardia non opera evidentemente rispetto a coloro che abbiano invece manifestato la propria disponibilità, i quali hanno operato in piena libertà e per motivi schiettamente personali una simile opzione (con ogni verosimiglianza per motivi di maggiore vicinanza o comodità della nuova sede rispetto a quella di ordinario servizio).

10. L'applicazione temporanea, quale strumento eccezionale di gestione delle risorse umane sul territorio, ha una durata massima non superiore a sei mesi.

È però prorogabile, sentiti i Capi degli Uffici di provenienza e di destinazione e con il consenso espresso dell'interessato. La natura "para-negoziale" conseguente alla manifestazione di volontà dell'interessato consente di escludere particolari vincoli di contenuto del provvedimento di rinnovo dell'applicazione temporanea, anche per quel che riguarda la durata.

Anche il provvedimento di proroga deve essere trasmesso, a seguito degli atti precedenti e per una completa informazione in merito a ciascuna realtà territoriale, a questa Direzione Generale.

11. Le norme di diritto intertemporale sancite dall'articolo 25 si basano su un criterio di irretroattività, sia pure parzialmente temperata.

Nello specifico, le applicazioni temporanee disposte ai sensi della disciplina previgente e in atto al momento della sottoscrizione del nuovo Accordo continueranno ad avere piena efficacia, sino alla scadenza dell'originario termine semestrale di cui all'articolo 14, comma 9, del vecchio Accordo.

L'eventuale procedimento di proroga, d'altra parte, sarà disciplinato dalle nuove disposizioni, "salvo che ci sia il consenso espresso alla prosecuzione da parte del dipendente".

In ogni caso, per continuità e completezza di monitoraggio, anche tale provvedimento di proroga è comunicato all'Amministrazione centrale.

12. Per quanto riguarda invece la applicazione temporanea disposta seguito di istanza del dipendente, può preliminarmente rilevarsi come la struttura di questo distinto istituto, rispetto al complesso perimetro di garanzie sostanziali e procedurali sinora illustrate, si presenti in buona parte elastica e tale da permettere una risposta adeguata a esigenze di varia tipologia.

La disposizione, richiamando "gravi e documentati motivi personali" e la natura "eccezionale e temporanea" dell'applicazione, non permette di qualificarlo come uno strumento ordinario di mobilità locale. Purtuttavia, il prudente apprezzamento dei vertici distrettuali avrà modo di dare il giusto peso alle singole situazioni, sia per quanto attiene alla efficienza degli Uffici di destinazione e di provenienza, sia in un'ottica di attenzione al rispetto della persona e dei diritti fondamentali (la tutela della salute, propria e dei prossimi congiunti, *in primis*). Nulla impedisce, d'altronde, che, per quanto spontanea, l'istanza possa risultare funzionale al contempo rispetto a esigenze più strettamente istituzionali.

Onde consentire la massima fluidità procedimentale ed evitare stalli istituzionali, qualora l'Ufficio di provenienza e quello richiesto non siano entrambi giudicanti o requirenti, la competenza a provvedere spetta a questa Direzione Generale. Deve ritenersi che l'Amministrazione centrale possa essere adita solo nel caso in cui:

- non sia possibile richiedere la mobilità verso altro Ufficio della medesima tipologia di quello di provenienza (giudicante o requirente) situato nella sede di interesse, dal momento che, opinando altrimenti, si spoglierebbero i Capi di Corte della propria competenza ordinaria, scapolando dalla natura di *extrema ratio* di questa particolarissima competenza residuale del Ministero;
- la situazione dell'Ufficio di provenienza non escluda alla radice l'opportunità di un'applicazione temporanea (ad esempio, quando il medesimo Ufficio sia esso stesso destinatario di applicazioni endodistrettuali per le criticità sopra ricordate).

L'istanza non richiede formule sacramentali, al di là della forma scritta e della necessaria chiara indicazione della ragioni che la sorreggono, e deve essere depositata presso la Direzione del proprio Ufficio, che, previa verifica della completezza della documentazione allegata, provvederà alla trasmissione al Presidente della Corte di Appello o al Procuratore Generale competenti (ovvero, eccezionalmente, a questa Direzione Generale).

L'unica attività istruttoria formalmente richiesta è l'audizione dei Capi degli Uffici interessati (anche per le vie brevi, dandone poi stringato resoconto nel corpo della motivazione del successivo provvedimento di accoglimento o di rigetto), onde acquisire ogni utile informazione in merito.

L'applicazione temporanea richiesta dal dipendente ha una durata massima di sei mesi, non immediatamente prorogabile. D'altronde, posto che le puntuali disposizioni dettate dall'articolo precedente si applicano esclusivamente all'applicazione temporanea disposta di ufficio e non sono quindi direttamente esportabili a quella ad istanza di parte, la giusta durata dell'intervallo dopo il quale una - nuova e diversa - applicazione *ex* articolo 21 potrà ritualmente essere richiesta e concessa è rimessa al meditato giudizio dell'Autorità procedente, che terrà in adeguata considerazione la concreta realtà del territorio.

Data la novità di questo specifico istituto, non è stata prevista alcuna disciplina transitoria.

13. È opportuno rammentare in conclusione come il nuovo Accordo sulla mobilità non si ponga come un intangibile monolite normativo, ma contempra espressamente la possibilità di un costante adeguamento al mutare delle necessità e delle circostanze.

Perciò, ogni parte contraente, dopo il primo anno di esecuzione, potrà chiedere la riapertura del tavolo di lavoro per valutare l'opportunità di eventuali modifiche, anche sulla base dell'esperienza nel frattempo maturata in concreto (articolo 26). Questa Amministrazione, anche su questo punto, farà ovviamente tesoro di ogni riflessione, astratta ovvero legata alla casistica contingente, condivisa da parte degli Uffici giudiziari.

In considerazione della estrema delicatezza dell'istituto e delle questioni, istituzionali e non, che esso involge, una particolarissima attenzione è stata poi posta alla verifica della rispondenza delle nuove norme in tema di applicazione temporanea di ufficio alla mutevole realtà effettuale e comunque al monitoraggio delle concrete dinamiche operative (cfr. l'articolo 20, comma 13, che prevede, nell'ambito delle ordinarie relazioni sindacali, specifiche sessioni semestrali su questo tema).

Il Direttore Generale  
Alessandro Leopizzi

