



comune di trieste  
piazza Unità d'Italia 4  
34121 Trieste  
www.comune.trieste.it  
partita iva 00210240321



## Circolare in tema di rispetto degli obblighi di servizio *resa dal Segretario Generale*

*nella sua qualità di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*

Trieste, data della firma digitale PROT B 20/1 - 7/1 - 2023 (7208)	Segretario Generale dott. Giampaolo Giunta	Firma digitale ai sensi del D.Lgs. n. 82/2005 e s.m.i.
-----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------	-----------------------------------------------------------

# SOMMARIO

1. Scopo e ambito di applicazione	Pag. 1
2. Riferimenti normativi e regolamentari	Pag. 1
3. Obblighi e conseguenze in caso di violazione	Pag. 3
4. Ufficio Gestione Assenze e Presenze	Pag. 5
5. Conclusioni e raccomandazioni	Pag. 6

## **I. Scopo e ambito di applicazione**

All'interno del complesso impianto normativo in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza una particolare attenzione è sempre stata dedicata nelle varie edizioni del Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) del Comune di Trieste alle tematiche relative alla gestione del personale e agli obblighi di servizio. Le varie edizioni del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), infatti, hanno da sempre posto l'accento sulla materia, da un lato prescrivendo l'adozione di misure obbligatorie per alcuni temi (aree di rischio)<sup>1</sup> e, dall'altro, invitando le Amministrazioni a dare spazio all'analisi del contesto interno<sup>2</sup> nello svolgimento della valutazione dei rischi finalizzata all'individuazione di misure specifiche da costruire su misura per ciascun Ente.

Tali aspetti sono rilevanti al fine di perseguire il benessere organizzativo e il rispetto delle comuni regole organizzative. Come ho avuto modo più volte di ribadire all'interno delle varie edizioni del PTPCT, infatti, il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, comprensivo delle situazioni in cui venga in evidenza un cattivo funzionamento o malfunzionamento dell'amministrazione<sup>3</sup>.

Con tali premesse, in questa sede, intendo porre l'attenzione sull'adempimento degli obblighi di servizio, categoria ampia che ricomprende anche gli obblighi relativi alle modalità di gestione delle attestazioni di presenze e assenze. La tematica in questione riveste una particolare importanza in considerazione del fatto che essa costituisce un **tassello essenziale per la corretta e funzionale organizzazione degli uffici nell'ottica del buon andamento** complessivo dell'Amministrazione. **L'assolvimento degli obblighi che la legge pone in capo ai singoli dipendenti pubblici assume, inoltre, una dimensione etica che si riverbera sulla credibilità che l'Ente ha agli occhi dei cittadini nell'adempimento dei propri compiti istituzionali.**

Il presente documento, quindi, è volto, da un lato, a richiamare l'attenzione sull'importanza di una corretta gestione degli obblighi di servizio con particolare riguardo a quelli relativi alle attestazioni in servizio e, dall'altro, a fornire elementi utili ad un corretto approccio alla tematica, necessario oltretutto allo sviluppo di un clima di proficua collaborazione all'interno dell'Ente.

## **2. Riferimenti normativi e regolamentari**

La materia in esame è disciplinata da un **articolato impianto normativo**, composto da una serie di norme dislocate a diverso livello di fonti del diritto: norme costituzionali, norme di rango primario e norme regolamentari. A tali norme si aggiungono e seguono **atti e documenti amministrativi adottati da questa Amministrazione.**

- 1 Sin dalla prima edizione del PNA, adottato con delibera ANAC n. 72/2013, sono stati disciplinati temi come il rapporto tra il Piano Anticorruzione e i Codici di comportamento, la rotazione del personale, lo svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali, l'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage – revolving doors), la formazione. Inoltre, l'allegato n.2 al PNA 2013 ha individuato tra le **aree di rischio comuni e obbligatorie** l'acquisizione e la progressione del personale (reclutamento, progressione di carriera, conferimento di incarichi di collaborazione).
- 2 Il PNA 2019, approvato con delibera ANAC n. 1064/2019, all'allegato I contiene le “*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*”. In questa sede viene dato ampio spazio all'**analisi del c.d. contesto interno** che prevede tra le altre cose l'analisi della struttura organizzativa. Nello specifico, il PNA sottolinea come “le caratteristiche organizzative possano influenzare il profilo di rischio dell'amministrazione e non deve consistere in una mera presentazione della struttura organizzativa” e consiglia di considerare nell'analisi del contesto, tra gli altri fattori, anche la “*cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica*”.
- 3 Cfr. Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica “*Legge n. 190 del 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”.

**Pertanto, il quadro a livello normativo e amministrativo si può articolare, in un'ottica ricognitiva, nel modo seguente:**

- **Art. 54, comma 2, Cost.**, il quale prescrive che **“I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore [...]”** e **l'art. 97 Cost.** che stabilisce che **“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”**;
- **D.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001** “Lavoro e pubblico impiego”: art. 21, comma 1 bis “Responsabilità dirigenziale” **art. 55 quater** “Licenziamento disciplinare”, **art. 55 quinquies** “False attestazioni o certificazioni” e **art. 55 septies** “Controlli sulle assenze”;
- **D.P.R. 62 del 16 aprile 2013** “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” e in particolare: **l'art. 3, comma 2**, “Principi generali”, il quale prevede che **“Il dipendente rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede. [...]”**, **l'art. 8** “Prevenzione della corruzione”, **art. 11, comma 2**, “Comportamento in servizio” che stabilisce che **“Il dipendente utilizza i permessi di astensione del lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi”**, **art. 13** “Disposizioni particolari per i dirigenti” recante in particolare al **comma 4** **“Il dirigente assume atteggiamenti leali e trasparenti e adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa [...]”** e al **comma 8** **“Il dirigente intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito, attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla Corte dei Conti per le rispettive competenze”** e **art. 16** “Responsabilità conseguenti alla violazione dei doveri del codice”;
- Il **“Codice di comportamento aziendale”** approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 31 del 31 gennaio 2014 (aggiornato con deliberazione della Giunta comunale n. 234 del 24 maggio 2018), il quale integra il sopra citato “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici” ed in particolare **l'integrazione all'art. 11 “Disposizioni particolari per i dirigenti”** che al **comma 2** prescrive che **“Il dirigente è chiamato non solo ad applicare personalmente, nello svolgimento della propria funzione, i principi e i comportamenti delineati nel Codice generale e nel Codice aziendale, ma anche a garantirne l'applicazione nelle strutture cui è responsabile. Di conseguenza il personale con qualifica dirigenziale: [...] c) adotta comportamenti che costituiscano un esempio concreto di rispetto dei principi del Codice e d'impulso alla diffusione di buone prassi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'Amministrazione comunale [...]”** mentre al **comma 3** stabilisce che **“Il dirigente effettua verifiche sul rispetto delle disposizioni in materia di uscite, permessi e utilizzo del badge da parte dei dipendenti assegnati alle strutture di cui è responsabile e sensibilizza sulle conseguenze previste dal D.lgs 20 giugno 2016, n. 116 nei confronti del dipendente colto nella fragranza di attestare falsamente la presenza in servizio”** e **l'integrazione all'art. 12 “Disposizioni particolari per i titolari di posizione organizzativa e per coloro che operano negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche”**, il quale al **comma 3 lett. e)** prevede che il personale titolare di posizione organizzativa è tenuto a **“supportare il dirigente nell'attività propositiva e formativa nonché in quella di vigilanza e controllo”**;
- Contratti collettivi del comparto unico con particolare attenzione al **“Contratto Collettivo Regionale di Lavoro del Personale del Comparto Unico non dirigenti Quadriennio normativo 2002/2005”** art. 17 – “Orario di lavoro”;

- **Contratto individuale di lavoro**, che regola il rapporto di lavoro individuale e sottoscrivendo il quale il dipendente accetta, dandole per conosciute, le norme di riferimento alle quali si fa rinvio;
- “*Disposizioni per la disciplina degli orari e per la registrazione automatizzata delle presenze*” approvato con determinazione n. 5903 del 13.12.2018 - Prot. Corr. 3°-18/2/3/6/1-(11418);
- **Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**, come annualmente aggiornato da ultimo con Deliberazione giunta n. 15 del 23 gennaio 2023.

### **3. Obblighi e conseguenze in caso di violazione**

Venendo ora ai comportamenti richiesti ai dipendenti e alle conseguenze derivanti in caso di inadempimento, è opportuno ancora precisare che **la disciplina, finora richiamata, in tema di obblighi di attestazione in servizio, si pone a livello normativo e amministrativo, ma essa trova una sua declinazione anche direttamente nel contratto individuale di lavoro che ciascun dipendente sottoscrive con l'Ente quale datore di lavoro.** Il contratto individuale di lavoro regola gli obblighi e i comportamenti delle parti per tutta la durata dello svolgimento del rapporto lavorativo. Con la sottoscrizione del contratto individuale di lavoro, infatti, **il dipendente si impegna oltre ad adempiere alle mansioni assegnate in relazione al profilo professionale di appartenenza, anche a rispettare tutte le norme che regolano il rapporto di lavoro e le disposizioni di tipo organizzativo dettate dall'Ente. Tali disposizioni, unitamente e al pari delle mansioni, costituiscono parte integrante e sostanziale delle prestazioni previste dal contratto e, in quanto tali, sono esigibili e dovute.**

Tra le disposizioni che costituiscono obblighi di servizio, è opportuno richiamare quelle di cui alla determinazione n. 5903/2018 con cui sono state approvate le “*Disposizioni per la disciplina degli orari e per la registrazione automatizzata delle presenze*”. Tale documento, elaborato nella sua struttura come un regolamento, disciplina in modo puntuale l'applicazione dei singoli istituti (es. flessibilità, permessi, pausa pranzo, assenze per malattia) e i comportamenti che i singoli dipendenti devono adottare nelle varie circostanze.

Prima di passare ad esaminare le conseguenze in caso di inadempimento, è necessario sottolineare, altresì, come **la doverosità di tenere un corretto comportamento in relazione agli obblighi di attestazione della presenza in servizio non discende esclusivamente da obblighi di legge e di contratto, ma assume anche un valore etico e morale.**

Il fondamento di tali considerazioni è rinvenibile innanzitutto nella Costituzione della Repubblica Italiana. Questa, infatti, all'art. 54, contenuto nella parte I denominata “*Diritti e Doveri dei cittadini*”, prescrive che “**i cittadini cui sono affidate le funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore**”. Da ciò ne discende il fatto che il dipendente pubblico è chiamato ad operare in coerenza con i valori che guidano il sistema pubblico. In altre parole, il dipendente pubblico è chiamato ad orientare il proprio comportamento a valori, principi e norme giuridiche ed etiche finalizzate a sostenere e a dare priorità all'interesse pubblico.

Ciò posto, è necessario rilevare come le disposizioni organizzative relative al rispetto dell'orario di lavoro, lungi da avere come finalità la limitazione della libertà dei singoli, hanno come obiettivo principale quello di organizzare i pubblici uffici e l'attività in essi svolta secondo **i principi di buon andamento e imparzialità prescritti dall'art. 97 della Costituzione.** La violazione delle

norme in tema di orari di lavoro porta, quindi, con sé effetti negativi sull'organizzazione degli uffici e possibili ricadute sull'adempimento dell'attività amministrativa, ponendosi quindi in contrasto con i principi che devono guidare l'attività della Pubblica Amministrazione.

Con riferimento alle conseguenze che possono derivare in capo ai singoli dipendenti in caso di violazione della disciplina in tema di rispetto dell'orario di lavoro e di attestazione delle presenze in servizio, è necessario rilevare come i comportamenti difformi possono comportare profili di responsabilità: più precisamente, **il singolo dipendente può incorrere in responsabilità disciplinare, penale ed erariale**. Può inoltre determinarsi, a seconda dei casi, anche il cumulo dei diversi tipi di responsabilità.

Più nello specifico, l'art. 55 *quater* del D.lgs. 165/2001 stabilisce che incorre in **licenziamento disciplinare** il dipendente che pone in essere una “*falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o altre modalità fraudolente*” ovvero giustifica l'assenza dal servizio “*mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia*”.

Il successivo art. 55 *quinquies* d.lgs. 165/2001, invece, disciplina il **reato di “False attestazioni o certificazioni”**. Tale norma prescrive che “[...] *il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600.* [...]”. Secondo consolidata giurisprudenza, tale delitto si realizza ogni volta in cui i pubblici dipendenti assumono un comportamento fraudolento consistente nell'irregolare utilizzo dei sistemi di rilevazione delle presenze volto a far risultare falsamente la propria presenza in servizio<sup>4</sup>.

Tale norma fa poi salva la possibilità che tale reato possa venir riconosciuto assieme ad altri previsti dal codice penale. In particolare secondo la giurisprudenza<sup>5</sup> al soggetto è imputabile anche il reato di **truffa aggravata ai danni dello Stato**, disciplinato dall'art. 640, comma 1, n. 1 c.p.<sup>6</sup>, qualora dal suo comportamento derivi un danno per l'Amministrazione e un ingiusto profitto per l'agente.

Infine, il dipendente che dovesse porre in essere condotte in violazione degli obblighi relativi alla presenza in servizio può incorrere in responsabilità erariale. Il complessivo danno che il soggetto potrà essere chiamato a risarcire all'Ente potrà essere composto da diverse voci. Innanzitutto, viene in rilievo il **cd. “danno da assenteismo”**, che corrisponde alla retribuzione per i periodi per i quali sia stata accertata la mancata prestazione in conseguenza della condotta. Secondariamente, l'Ente potrebbe subire il **cd. “danno da disservizio”**, avente ad oggetto il costo aggiuntivo sostenuto dall'Amministrazione per il ripristino della legalità, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, necessario qualora le condotte delittuose abbiano inciso sui processi organizzativi e di funzionamento dell'amministrazione, distogliendo risorse per il perseguimento dei fini istituzionali e rendendo necessaria la loro concentrazione per sanzionare il dipendente e ripristinare la legalità dell'azione amministrativa. Infine, in caso di condanna penale, il soggetto

4 Cfr. Sentenza Corte di Cassazione, 3° Sezione penale, 27 ottobre 2015, n. 47043.

5 Cfr. *ex multis* Sentenza Corte di Cassazione, 3° Sezione penale, 29 luglio 2021, n. 29674.

6 Tale norma prevede che chiunque, con artifici o raggiri, inducendo taluno in errore, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione [...]. La pena è della **reclusione da uno a cinque anni e della multa da 309 a 1.549 euro** se il fatto è commesso a danno dello Stato o di un altro ente pubblico [...].

potrebbe essere chiamato a rispondere anche del **cd. “danno all’immagine”**, consistente nella lesione della reputazione della Pubblica Amministrazione agli occhi dei cittadini.

A conclusione di tale disamina è opportuno richiamare l’attenzione anche su **obblighi e responsabilità specifiche che possono configurarsi in capo a dirigenti e responsabili di posizione organizzativa.**

Dal punto di vista della disciplina normativa, è necessario rilevare come **l’art. 11, comma 3, del “Codice di comportamento aziendale”** prevede che **“Il dirigente effettua verifiche sul rispetto delle disposizioni in materia di uscite, permessi e utilizzo del badge da parte dei dipendenti assegnati alle strutture di cui è responsabile, e sensibilizza sulle conseguenze previste dal d.lgs 20 giugno 2016, n. 116 nei confronti del dipendente colto nella flagranza di attestare falsamente la presenza in servizio”**. Inoltre, il successivo **art. 12, comma 3, lett. e)**, prevede che il titolare di posizione organizzativa è tenuto a **“supportare il dirigente nell’attività propositiva e formativa nonché in quella di vigilanza e controllo”**.

Al riguardo, giova ricordare che dalle prerogative e funzioni intestate ai dirigenti e ai responsabili di posizione organizzativa, relativamente alla gestione delle risorse umane e finanziarie assegnate, è possibile trarne un **dovere di diligenza professionale (cd. diligenza qualificata) di cui all’art. 1176, co. 2 del cod. civ., pienamente esigibile** da dette figure in ragione del consolidato fenomeno della contrattualizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e che risulta utile e funzionale alle esigenze dell’Ente.

Infine, sul punto specifico come, al di là del dato normativo, affinché si sviluppi una sempre crescente etica condivisa e una cultura dell’integrità, è essenziale che la dirigenza pubblica e in generale le posizioni apicali si impegnino in prima persona non solo attraverso l’attività di controllo, ma anche e soprattutto attraverso la formazione, comunicazione e l’adozione di comportamenti esemplari.

#### **4. Ufficio Gestione Assenze e Presenze**

La poc’anzi descritta complessità dell’impianto normativo e degli adempimenti richiesti, oltre che l’importanza etica del corretto assolvimento dei doveri e la gravità delle sanzioni derivanti in caso di violazione, hanno portato l’Amministrazione Comunale a decidere di dedicare alla tematica in esame apposite risorse tramite l’istituzione con delibera n. 5 del 9 gennaio 2023 dell’apposito ufficio **“Gestione assenze e presenze”**.

Tra le diverse funzioni assegnate all’Ufficio Gestione Assenze e Presenze figura il compito di controllare le timbrature dei dipendenti, fornire alle segreterie decentrate i necessari chiarimenti sulla corretta applicazione dei principali istituti connessi al contratto di lavoro e segnalare, in caso di necessità, eventuali irregolarità a chi di competenza.

Ciò posto, è necessario sottolineare come l’attività dell’ufficio **non ha come unico scopo il mero controllo delle timbrature e la conseguente e doverosa segnalazione di eventuali irregolarità che dovessero emergere, ma è volta anche alla promozione di adeguate e virtuose condotte nella gestione dell’orario di lavoro da parte dei singoli in un’ottica preventiva.** I controlli e le sanzioni si affiancano alla promozione di un corretto modello di condotta, in modo da creare un quadro etico comune, che è un tassello essenziale per assicurare il buon andamento dell’Amministrazione.

A tal fine, è necessario che vi sia una consapevolezza generale circa il ruolo rivestito da detto ufficio e circa la necessità che gli obblighi di servizio e le regole di comportamento debbano essere applicate in maniera puntuale e uniforme all'interno di tutto l'Ente, secondo le indicazioni fornite dall'ufficio preposto.

## **5. Conclusioni e raccomandazioni**

In conclusione, emerge la doverosità legale, contrattuale e morale dell'adempimento degli obblighi di attestazione delle presenze in servizio, oltre che la gravità delle conseguenze in caso di violazione delle norme sopra descritte.

**Auspicio, quindi, la necessaria collaborazione da parte di tutto il personale, dirigente e non, in modo che si possa creare un clima basato sulla correttezza e sulla fiducia reciproca (tra Amministrazione e dipendente), elementi entrambi necessari e funzionali ad assicurare il regolare svolgimento del rapporto di lavoro, a garantire il corretto svolgimento dell'azione amministrativa e a sviluppare il benessere organizzativo.**

Al fine di agevolare il perseguimento di tali finalità, preannuncio che le tematiche afferenti il rispetto degli obblighi di servizio oggetto della presente circolare verranno riprese e ulteriormente approfondite nella prossima edizione del Piano anticorruzione, che - si evidenzia ancora una volta - è un documento che integra il codice di comportamento dell'Ente e i contratti individuali di lavoro del personale dipendente, dirigenziale e non. Tutti i dipendenti, pertanto, sono tenuti a rispettare i sopraesposti obblighi di comportamento che hanno valenza e forza contrattuale.

Il Segretario Generale  
nella qualità di  
Responsabile per la Prevenzione  
della Corruzione e della Trasparenza  
dr. Giampaolo GIUNTA