



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale del Personale e delle Risorse

Ufficio IV - Relazioni Sindacali



m_dg.GDAP.29/05/2020.0186310.U

Ai rappresentanti delle OO.SS.

Area Negoziale Dirigenti di Polizia Penitenziaria

Carriera Dirigenziale Penitenziaria

OGGETTO: Personale dirigente di diritto pubblico dell'Amministrazione Penitenziaria . Rilevazione attività lavorativa e lavoro straordinario

Si trasmette, per opportuna informativa, la ministeriale n. 0185888.U datata 29 maggio 2020, inerente a quanto in oggetto indicato.

IL DIRETTORE
Dr.ssa Ida Del Grosso



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale e delle Risorse



Ai Signori Direttori Generali

Ai Signori Provveditori Regionali

Ai Signori Direttori degli II. PP.

Ai Signori Direttori delle Scuole ed Istituti di
Formazione dell'Amministrazione penitenziaria

Ai Signori Direttori degli Uffici
del Capo del Dipartimento

All'Ufficio IV - Relazioni Sindacali -

e, p.c.

Al Signor Capo del Dipartimento

Al Signor Capo del Dipartimento per
la Giustizia Minorile e di Comunità

Al Signor vice Capo del Dipartimento
LORO SEDI

OGGETTO: personale dirigente di diritto pubblico dell'Amministrazione penitenziaria.
Rilevazione attività lavorativa e lavoro straordinario.

Più volte e da varie componenti non solo di carattere sindacale sono pervenute richieste e sollecitazioni per una revisione delle regole relativamente alla rilevazione dell'orario di servizio in generale e sulla connessa problematica dell'accertamento del lavoro straordinario per il personale appartenente alle carriere dirigenziali di diritto pubblico dell'Amministrazione penitenziaria.

Al riguardo, al fine di dirimere la questione occorre ben delineare il quadro normativo di riferimento analizzando i diversi aspetti dell'argomento che pur tuttavia risultano correlati.

In primo luogo è da sottolineare che i dirigenti penitenziari, così come pure i dirigenti del Corpo di polizia penitenziaria, sono tenuti, diversamente dai dirigenti del comparto Funzioni Centrali, ad espletare un ben determinato orario di lavoro.

Tale circostanza - che è imprescindibile punto di partenza per qualsiasi ragionamento e considerazione - certamente non può essere sottaciuta e pertanto deve essere attentamente valutata



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale e delle Risorse

nella ricerca di una soluzione che garantisca la soddisfazione di tutte le esigenze connesse allo *status* dirigenziale nel rispetto - tuttavia - delle regole generali che disciplinano la materia.

In proposito, è da rilevare che con varie direttive e circolari la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica¹ ha declinato quelli che sono e restano tuttora principi generali e cioè che *“l'osservanza dell'orario di lavoro costituisce un obbligo per il dipendente pubblico, anche del personale con qualifica dirigenziale, quale elemento essenziale della prestazione retribuita dall'Amministrazione pubblica”* e che *“l'orario di lavoro comunque articolato, deve essere documentato ed accertato mediante controlli di tipo automatici ed obiettivi”*.

A ciò deve aggiungersi che sono tuttora vigenti le disposizioni di cui all'art. 3, comma 83, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che espressamente prevedono che *“le pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze”* e che, in ordine a specifica richiesta di parere avanzata dal Ministero dell'Interno in tema di sistemi di rilevazione automatica delle presenze, il Consiglio di Stato si è espresso nel ritenere che non sussistono esenzioni al meccanismo generale di cui alla sopra citata norma derivanti dalla *“peculiarità dello status dei dipendenti”*².

In particolare il Consiglio di Stato, nel precisare che la previsione normativa di cui all'art. 3, comma 83, della legge finanziaria del 2008 non ha un carattere realmente innovativo essendo oramai consolidato da tempo *“il principio secondo cui non è ammissibile che il compenso per lavoro straordinario possa essere erogato in mancanza di un controllo oggettivo sulle prestazioni rese”* ha sottolineato e richiamato la *ratio* della norma e cioè *“da un lato, razionalizzare le risorse finanziarie, con attribuzione del trattamento accessorio solo allorché il lavoro sia effettivamente prestato, e, dall'altro, attuare una maggior trasparenza nel rapporto fra la pubblica amministrazione, il dipendente e tutti i cittadini”*.

Esaminando la questione, il Consiglio di Stato ha rilevato che le prestazioni eccedenti l'ordinario orario di servizio devono sempre trovare fondamento in esigenze indifferibili ed urgenti, cui non può farsi fronte, almeno nell'immediatezza, con una nuova o diversa organizzazione del

¹ Cfr n. 8/93 del 9 marzo 1993; n3/94 del 16 febbraio 1994; n. 7/95 del 24 febbraio 1995; n. 21/95 dell'8 novembre 1995.

² Parere n. 2555 del 4 giugno 2010.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale e delle Risorse

servizio e delle singole modalità lavorative; ciò a pena di responsabilità amministrativa, contabile e/o gestionale³.

Anche l'ARAN si è espressa in maniera uniforme su fattispecie analoga⁴.

Ciò premesso, questo Dipartimento ha, pertanto, nell'ambito dei poteri organizzativi che gli sono riconosciuti ed in ossequio ai generali principi di trasparenza e buona amministrazione, ritenuto di procedere e continuare a mantenere sistemi dai quali risulti l'accertamento della prestazione lavorativa, ovviamente quando oggettivamente possibile.

Sul punto è infatti del tutto evidente che il ricorso alla timbratura del *badge* deve essere considerato non come una *diminutio* ma piuttosto come uno strumento non solo a garanzia della trasparenza ma anche a tutela dello stesso dirigente, risultando un dispositivo tecnico adeguato a rilevare, senza la necessità di ulteriori incumbenti da parte del medesimo - quali la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ex art. 47 D.P.R. n. 445/2000 -, la presenza nella sede di servizio.

Tali conclusioni, naturalmente, devono essere la regola generale ma certamente non possono essere portate fino alle estreme conseguenze: non può infatti richiedersi la rilevazione automatica qualora la modalità del servizio espletato escluda *ex se* la possibilità di rilevare la presenza del personale mediante strumenti automatici.

E' pertanto palese che ove il dirigente abbia espletato il suo mandato al di fuori della sede - ad es. partecipando a riunioni fuori dell'ufficio, a convegni locali in rappresentanza dell'amministrazione, ecc., - l'uso del *badge* può essere adeguatamente sostituito dallo strumento dell'autocertificazione trovandosene la ratio nella particolare attività espletata, che ben può giustificare - oggettivamente - l'utilizzo di uno strumento diverso da quello generalmente a disposizione ed in uso.

Dunque, è assolutamente possibile che, a fronte della regola generale secondo la quale dall'utilizzo del *badge* risulta non solo la presenza in servizio ma anche l'orario quotidiano complessivamente svolto, composto dalla prestazione di lavoro ordinario e, per differenza, dalla prestazione lavorativa "straordinaria", possano esserci casi, connessi a situazioni particolari, che ben possano giustificare il ricorso allo strumento dell'autocertificazione in luogo della timbratura per attestare l'attività che si è dovuta svolgere nell'immediatezza.

³ Cfr anche Cons. Stato, Sez. IV, n. 6654/2005.

⁴ Cfr nota 30 maggio 2017.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale e delle Risorse

Occorre pertanto declinare quello che è il principio generale e cioè che l'attività lavorativa, sia ordinaria che straordinaria, deve trovare riscontro, come richiesto dalle disposizioni vigenti, dall'utilizzo di dispositivi che automaticamente ne rilevino la durata; e quello che è un principio di ragionevolezza e cioè che quando ciò è oggettivamente impossibile - si pensi, oltre agli esempi sopra citati, anche alle urgenti attività di coordinamento e direzione svolte da remoto in occasione di eventi particolari che accadono di notte, ovvero in giorni festivi, - è del tutto evidente che è ben possibile sostituire l'utilizzo dello strumento normale (*badge*) con modalità diverse che determinino con chiarezza l'ambito e la durata della prestazione resa.

In tale ottica va letta la ministeriale 4 maggio 2020, n. 0144747 nella parte in cui si riconosce la possibilità - per tutti gli eventi particolari e peculiari connessi al servizio che possono accadere e non solo, quindi, per il periodo emergenziale correlato alla pandemia epidemiologica da Covid-19 - del ricorso all'autocertificazione prodotta al rispettivo diretto superiore gerarchico nella quale contestualizzare l'esigenza intervenuta.

Concludendo, lo status e le peculiari funzioni esercitate dai direttori - dirigenti penitenziari, dai dirigenti di polizia penitenziaria nonché dai comandanti di reparto, non esimono gli stessi dal rispettare quelle che sono le regole generali e non autorizzano i medesimi a ritenersi riconosciuto una sorta di diritto all'autogestione lavorativa, essendo tutti parte di una organizzazione più ampia ed articolata che richiede necessariamente la massima collaborazione di ogni componente lavorativa.

Ciò posto, certamente non si rende tuttavia neppure necessario, di converso, che la prestazione straordinaria svolta in virtù delle esigenze istituzionali debba essere quotidianamente (e preventivamente) autorizzata, ben bastando periodicamente, con cadenza mensile, una comunicazione complessiva delle prestazioni lavorative rese in eccedenza rispetto all'ordinario orario di lavoro, mediante la trasmissione dell'estratto dei cartellini marcatempo dai quali risulta, per differenza, il lavoro straordinario espletato, nonché delle eventuali autocertificazioni del lavoro svolto⁵ senza possibilità di utilizzo del *badge*.

A tal proposito deve comunque rammentarsi che la più volte lamentata limitata disponibilità delle risorse finanziarie tuttavia potrebbe non consentire la liquidazione del lavoro reso in eccedenza e pertanto, come già partecipato, è rimesso al prudente apprezzamento di ciascun

⁵ Ove sono contestualizzate, seppur sinteticamente, le esigenze intervenute.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale del Personale e delle Risorse

Provveditore procedere alla ripartizione dei fondi nell'ambito dei budget assegnati in ragione della complessità degli istituti territorialmente dipendenti e delle diverse realtà e condizioni strutturali di ciascuno, significando che a consuntivo, nel caso di economie a livello nazionale, si potrà procedere ad ulteriori valutazioni residuali.

Nell'auspicare che le considerazioni sopra illustrate possano contribuire a dirimere le questioni e contrapposizioni finora riscontrate e rispondere adeguatamente alle preoccupazioni più volte segnalate dalla dirigenza pubblica, alla quale va riconosciuto il profondo senso del dovere che ne contraddistingue l'operato, soprattutto nei momenti di difficoltà gestionale, si ringrazia per l'attenzione e si coglie l'occasione per salutare cordialmente.

Il Direttore Generale
Massimo Parisi