



Dipartimento Camera di Commercio – Autonomie Locali – Polizia Municipale
S.N.A.L.C.C. – F.E.N.A.L. – S.U.L.P.M.



L'Avvocato Mauro Rossetti in collaborazione con Adamo Gnoli ha preparato questa dispensa che potrà essere molto utile ai dirigenti sindacali SULPM

Chiarimenti su Orario di servizio, orario di lavoro e orario di apertura al pubblico - casi in cui i CCNL prevedono la concertazione e casi in cui i CCNL prevedono la contrattazione. - Illegittimità dello straordinario programmato.

Diversi sono i tipi di Orari previsti all'interno dell'attività dell'Ente Locale:

- Orario di Servizio,
- Orario di Lavoro,
- Orario di Apertura al Pubblico.

Il terzo tipo di orario non interessa questa esposizione mentre il secondo è funzionale al primo e sono entrambi regolati nell'ambito delle relazioni sindacali.

Per **Orario di Servizio** s'intende:

"Il periodo di tempo giornaliero necessario per assicurare la funzionalità delle Strutture degli Uffici Pubblici e l'erogazione dei servizi all'utenza" (circolare Ministero Funzione Pubblica 7/95)

Per **Orario di Lavoro**, che deve essere *funzionale all'Orario di Servizio*, si intende:

"Il periodo di tempo giornaliero durante il quale ciascun dipendente assicura la prestazione lavorativa nell'ambito dell'orario di servizio" (sempre secondo la definizione che ne dà la circolare del Ministro per la Funzione pubblica 7/95)

Il D.lgs 66/2003 definisce l'Orario di Lavoro:

"qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni", ma non si applica al personale della polizia municipale per espressa previsione dell' art. 1 comma 1 lett. b) di modifica del comma 2 del predetto D.lgs 66/2003, per quanto la sostanza non cambierebbe.

Un corretto sistema di relazioni sindacali, anche quando la prestazione lavorativa degli addetti alla P.M. è articolata per turni, **prevede l'avvio di procedure di contrattazione con le OO.SS. al fine di stipulare un contratto che stabilisca:**

- i criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro (art. 7 comma 4 lett. m del c.c.n.l. 1.4.99)
- l'articolazione delle tipologie dello stesso (art. 22, comma 3 del c.c.n.l. 1.4.99) nonché analoghe procedure per la modifica degli stessi.

In qualsiasi caso, comunque, l'articolazione dell'Orario di Lavoro va *previamente analizzata* con le OO.SS. ai sensi dell'art. 17 del c.c.n.l. 6.7.95.

Se l'Ente non vuole muoversi in un assoluto deserto contrattuale non può disattendere gli obblighi verso le OO.SS. di informazione - concertazione - contrattazione.

Innanzitutto non bisogna confondere i due tipi di orario (di Servizio e di Lavoro) finendo per utilizzarli come sinonimi.

Si evidenziano i riferimenti ai CCNL vigenti:

- a) l'art. 4 del c.c.n.l. Regioni/EE.LL. 1.4.99 stabilisce che:
"(...) 2. In sede di contrattazione collettiva decentrata integrativa sono regolate le seguenti materie (...) m) criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro (...)";
- b) l'art. 7 del medesimo c.c.n.l. stabilisce che:
*"1. L'Ente informa periodicamente e tempestivamente i soggetti sindacali (...) sugli atti di valenza generale, anche di carattere finanziario, concernenti il rapporto di lavoro, l'organizzazione degli uffici e la gestione complessiva delle risorse umane.
 2. Nel caso in cui si tratti di materie per le quali il presente c.c.n.l. prevede la concertazione o la contrattazione collettiva decentrata integrativa, l'informazione deve essere preventiva (...)";*
- c) l'art. 8 del medesimo c.c.n.l. stabilisce che:
*"(...) La concertazione si effettua (...) e per le seguenti materie:
 a) articolazione dell'orario di servizio(...)";*
- d) l'art. 22 del c.c.n.l. 1.4.99 stabilisce che:
"(...) 3. L'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro secondo quanto previsto dal C.C.N.L. del 6.7.95 è determinata dagli Enti previo espletamento delle procedure di contrattazione di cui all'art. 4 (...)";
- e) l'art. 17 del c.c.n.l. Regioni/Enti Locali 6.7.95 (orario di lavoro) dispone che:
*1. L'orario ordinario di lavoro è di 36 ore settimanali ed è articolato, previo esame con le Organizzazioni Sindacali, ai sensi delle fonti normative vigenti.
 2. L'orario di lavoro è funzionale all'orario di servizio e di apertura al pubblico; l'articolazione dell'orario, è determinata previo esame con le Organizzazioni Sindacali, dai dirigenti responsabili, nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art.36, comma 3, della legge 8 giugno 1990 n. 142 al fine dell'armonizzazione*

dello svolgimento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti, avuto riguardo anche alla presenza di adeguati servizi sociali.

3. Per le finalità di cui al comma precedente, l'orario di lavoro viene determinato sulla base dei seguenti criteri:

- ottimizzazione delle risorse umane*
- miglioramento della qualità delle prestazioni*
- ampliamento della fruibilità dei servizi da parte dell'utenza*
- miglioramento dei rapporti funzionali con altri uffici ed altre amministrazioni.*
- rispetto dei carichi di lavoro.*

4. La distribuzione dell'orario di lavoro è improntata a criteri di flessibilità, utilizzando diversi sistemi di articolazione dell'orario di lavoro che possono anche coesistere, secondo le seguenti specificazioni:

a) orario flessibile, che consiste nel consentire di posticipare l'orario di inizio o di anticipare l'orario di uscita o di avvalersi di entrambe le facoltà, limitando al nucleo centrale dell'orario la contemporanea presenza in servizio di tutto il personale addetto alla medesima struttura;

b) orario plurisettimanale, che consiste nella programmazione di calendari di lavoro plurisettimanali o annuali con orari superiori o inferiori alle 36 ore settimanali nel rispetto del monte ore complessivo in relazione al periodo di riferimento;

c) turnazione, che consiste nella rotazione ciclica dei dipendenti in prestabilite articolazioni di orario secondo quanto previsto dall'art. 13 del DPR n. 268 del 1987;

d) utilizzazione in maniera programmata di tutti gli istituti che rendano concreta una gestione flessibile dell'organizzazione del lavoro e dei servizi, in funzione di una organica distribuzione dei carichi di lavoro;

e) priorità nell'impiego flessibile, purché compatibile con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, per i dipendenti in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e per i dipendenti impegnati in attività di volontariato ai sensi della legge 11 agosto 1991, n. 266;

5. L'osservanza dell'orario di lavoro da parte dei dipendenti è accertata mediante controlli di tipo automatico.

Si evidenzia che fra i diversi sistemi di articolazione dell'orario di lavoro non c'è quello che comunemente viene definito orario spezzato (ad esempio tre ore la mattina e tre nel pomeriggio dopo una pausa più o meno lunga) e quindi tale tipologia è assolutamente fuori dai vigenti CCNL e in evidente contrasto con le finalità sopra elencate al comma 3. L'orario spezzato è cosa ben diversa dal rientro settimanale previsto da apposita normativa per spalmare su una o più giornate l'orario lavorativo del sabato per consentire la chiusura del sabato.

Dopo avere fornito tutto il quadro normativo e contrattuale concludiamo con un breve riepilogo di quanto è da concertare e quanto è da contrattare utilizzando queste semplici tabelle

CONCERTAZIONE	a norma dei CCNL di Settore, una concertazione è prevista: ➤ per (stabilire e) modificare un Orario di Servizio; ➤ per (stabilire e) modificare l'articolazione di un Orario di lavoro;
---------------	--

CONTRATTAZIONE	a norma dei CCNL di Settore, una contrattazione è prevista: ➤ per (stabilire e) modificare le tipologie dell'orario di lavoro (turni od orari fissi); ➤ per (stabilire e) modificare i criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro (le quali a titolo esemplificativo attengono alla previsione di criteri che prevedano astrattamente il migliore utilizzo e la valorizzazione del personale in servizio o il potenziamento ed il miglioramento dei servizi resi all'utenza o il raggiungimento di una maggiore flessibilità ecc. ecc. ma che per la verità non sono quasi mai contrattualizzati);
----------------	--

Occorre prendere atto anche di quanto previsto nel Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici dell'Ente e quanto disposto nel regolamento speciale ovvero il Regolamento di Polizia Municipale che a volte tratta *l'orario di servizio e l'orario di lavoro*.

In conclusione si sottolinea che risulta quindi illegittima la predisposizione di un nuovo Orario di Lavoro diverso dai precedenti senza preventiva informazione sindacale.

Se poi viene determinato anche un nuovo turno viene violato addirittura l'obbligo di contrattazione sancito dall'art. 22 comma 3 del C.C.N.L. 1.4.99.

Un'ultima considerazione sull'utilizzo del lavoro straordinario.

L'utilizzo dello straordinario "programmato" è contro le norme contrattuali.

L'art. 38 del C.C.N.L. 14.9.00 impedisce che lo straordinario possa essere utilizzato *come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro*.

Per un complesso meccanismo incentivante la produttività prevista dai Contratti di Settore, le ore di straordinario retribuite non consentono di aumentare un apposito "Fondo" destinato allo "Sviluppo delle Risorse Umane e alla Produttività". Maggiori saranno gli oneri per retribuire lo straordinario effettuato e minori saranno le somme

destinate alle progressioni economiche, alla produttività ed allo sviluppo dei dipendenti (art. 14 comma 1 del c.c.n.l. 1.4.99).

In pratica, di fatto, i dipendenti retribuiscono con la loro produttività le ore di straordinario effettuate in favore dell'Amministrazione.

Lo straordinario "programmato" è illegittimo e procura un danno economico ai lavoratori ed un conseguente indebito arricchimento all'Amministrazione.

In questi casi è evidente il forte interesse del Sindacato ad essere preventivamente informato sul punto al fine di poter attivare tutte quelle azioni, finanche di lotta sindacale, tese ad impedire il verificarsi dell'illegittima, prima ancora che sindacalmente inaccettabile, modifica dell'Orario di Servizio e dell'Orario di Lavoro anche con turni di straordinario programmato.

La violazione delle norme di cui sopra costituisce condotta antisindacale per giurisprudenza ormai consolidata (Pretura Milano 16.1.99 in Riv. Critica Diritto del Lavoro, 1999, 289, all. 16; Cass. 9991/98).

Sono numerose le sentenze dichiarative dell'antisindacalità della condotta nel pubblico impiego (Cass. 9991/98, proprio in tema di diritti di informazione sulle tematiche dell'orario di lavoro-orario di servizio) e numerose le condanne rivolte al futuro di contenuto meramente inibitorio (Cass. 5295/97).