

<https://leautonomie.asmel.eu/> Nuovo Ccnl: restano le semplificazioni alle relazioni sindacali sull'orario di lavoro

14/12/2022 Luigi Oliveri Pubblico Impiego

Il Ccnl 16.11.2022 torna sulla disciplina dell'orario di lavoro e di servizio e ripropone il problema delle corrette relazioni sindacali connesse.

Nel comparto Funzioni locali, il Ccnl 6.7.1995 all'articolo 17, comma 1, sul tema dell'orario di lavoro prevedeva: "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".

Da parte sua, L'articolo 4, comma 2, lettere i) e m), del Ccnl 1.4.1999 attribuiva alla contrattazione decentrata la regolazione di queste materie:

i) le modalità e le verifiche per l'attuazione della riduzione d'orario di cui all'art.22;

m) criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro.

L'articolo 19 del Ccnl 14.9.2000, al comma 5 stabiliva che "In sede di negoziazione decentrata a livello di singolo ente, tenendo conto delle proposte formulate dai comitati per le pari opportunità, sono concordate le misure volte a favorire effettive pari opportunità nelle condizioni di lavoro e di sviluppo professionale, considerando anche la posizione delle lavoratrici in seno alla famiglia, con particolare riferimento a:

a) accesso [omissis];

b) flessibilità degli orari di lavoro in rapporto a quelli dei servizi sociali".

Infine, l'articolo 8, comma 1, lettera a), di nuovo del Ccnl 1.4.1999 assegnava alla relazione della concertazione la materia dell'articolazione dell'orario di servizio.

Nel recente passato, quindi, la questione dell'orario era stata affrontata con ben tre diverse relazioni sindacali: contrattazione (anche denominata negoziazione), concertazione e anche "esame", un genus strano e particolare, di incomprensibile portata, forse da ricondurre alla contrattazione.

Una confusione in parte razionalizzata dal Ccnl 21.5.2018, ma per la comprensione della portata della materia è opportuno definire i concetti di orario di lavoro, orario di servizio ed anche di orario di apertura al pubblico.

Nella pubblica amministrazione, la fonte definitoria degli istituti in argomento è ormai molto antica: si tratta della circolare della Funzione Pubblica 9 marzo 1993, n. 8/93, avente ad oggetto "Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Criteri organizzativi. Orario di servizio ed orario di lavoro", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 13 marzo 1993. Queste sono le definizioni indicate:

"Per 'orario di servizio' deve essere considerato il periodo di tempo giornaliero necessario per assicurare la funzionalità delle strutture degli uffici pubblici e l'erogazione dei servizi all'utenza.

Per 'orario di apertura al pubblico' deve essere considerato il periodo di tempo giornaliero che, nell'ambito dell'orario di servizio, costituisce la fascia oraria, ovvero le fasce orarie, di accesso ai servizi da parte dell'utenza.

Per 'orario di lavoro' deve essere considerato il periodo di tempo giornaliero durante il quale, in conformità all'orario d'obbligo contrattuale, ciascun dipendente assicura la prestazione lavorativa nell'ambito dell'orario di servizi".

In particolare, poi, la circolare 16 febbraio 1994, n. 3 "Orario di servizio e orario di lavoro" (GU Serie Generale n.43 del 22-02-1994), chiarisce:

L'orario di servizio settimanale può essere articolato:

su cinque giorni (dal lunedì al venerdì);

su sei giorni (dal lunedì al sabato).

Deve essere comunque assicurato, per i primi cinque giorni lavorativi della settimana, il funzionamento degli uffici sia nelle ore antimeridiane, sia in quelle pomeridiane. Ulteriori ampliamenti dell'orario di servizio possono essere stabiliti ai fini di assicurare la funzionalità dell'ufficio.

ORARIO DI APERTURA AL PUBBLICO.

Le amministrazioni dovranno individuare gli uffici che hanno rapporto continuativo con il pubblico, al fine di:

assicurarne l'apertura per dieci ore giornaliere, dal lunedì al venerdì;

prevedere apposite fasce orarie di accesso ai servizi, sia nelle ore antimeridiane, sia in quelle pomeridiane.

ORARIO DI LAVORO ORDINARIO.

L'orario di lavoro settimanale deve essere definito, nel rispetto dell'orario contrattuale, al fine di soddisfare le esigenze organizzative derivanti dall'articolazione dell'orario di servizio (omissis).

Per le indicate finalità, la durata giornaliera dell'orario ordinario di lavoro settimanale deve essere distribuita, di norma, sia nelle ore antimeridiane, sia in quelle pomeridiane, fino al completamento dell'orario contrattuale settimanale.

L'articolo 1, comma 2, lettera a), del d.lgs 66/2003 fornisce, poi, questa **definizione dell'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". **Alla luce delle definizioni normative viste fino a qui, appare piuttosto evidente che:**

a) **l'orario di servizio e l'orario di apertura al pubblico** siano materia riservata all'esclusivo ed unilaterale potere organizzativo dell'ente, nell'esercizio dei propri poteri datoriali; per questa ragione, queste due tipologie di orario andrebbero sottratte a relazioni sindacali o, quanto meno, riservate a relazioni che non richiedono la prestazione di consenso tra le parti; in effetti, l'orario di apertura al pubblico non è mai stato oggetto diretto dei contratti collettivi;

b) **l'orario di lavoro**, in quanto incidente sulla prestazione lavorativa dei dipendenti, si presta a relazioni sindacali più intense, nonostante, comunque, la disciplina dell'orario di lavoro sia fortemente influenzata ed etero determinata proprio dall'orario di servizio e dall'orario di apertura al pubblico.

Nel precedente sistema delle relazioni sindacali:

1. l'orario di lavoro era oggetto di una non meglio precisabile relazione sindacale consistente nel cosiddetto "esame";
2. la flessibilità oraria era specificamente oggetto di "negoziazione decentrata" come strumento di welfare;
3. l'orario di servizio era oggetto (correttamente) di concertazione e non di contrattazione.

Il vero problema connesso alla gestione della disciplina dell'orario era determinato dall'articolo 4, comma 2, lettera m), del Ccnl 1.4.1999, che attribuiva alla relazione della contrattazione decentrata la materia dei "criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro": una definizione molto vaga, che si prestava certamente alle interpretazioni più diverse.

Alla luce delle norme vigenti, per "politiche dell'orario di lavoro" si sarebbe dovuta offrire una visione restrittiva: sostanzialmente, la materia si sarebbe dovuta intendere solo come contrattazione su misure di conciliazione delle esigenze lavorative con particolari esigenze specifiche dei lavoratori, familiari e di cura.

Molte volte, invece, i sindacati hanno proposto ed ottenuto una lettura notevolmente ampliativa della definizione, considerandola come materia riguardante l'obbligo di contrattare sull'intera determinazione degli orari di lavoro, comprendendovi anche quelli di servizio, la flessibilità, i turni e qualsiasi altro aspetto.

Il Ccnl 21.5.2018 ha definitivamente risolto questi probleimi. In materia di orario di lavoro, infatti, ha ammesso solo due relazioni sindacali e, cioè, il confronto e la contrattazione. Sulla stessa linea si immette anche il Ccnl 16.11.2022:

Ccnl 21.5.2018	Ccnl 16.11.2022
Confronto, art. 5, comma 3	Confronto, art. 5, comma 3
l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro;	a) l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro, compresa quella a seguito della riduzione dell'orario di lavoro nonché l'articolazione in turni;
Contrattazione, art. 7, comma 4	Contrattazione, art. 7, comma 4
l'elevazione dei limiti previsti dall'art. 24, comma 3 per il numero dei turni di reperibilità nel mese anche attraverso modalità che consentano la determinazione di tali limiti con riferimento ad un arco temporale plurimensile;	k) l'elevazione dei limiti previsti dall'art. 24 del CCNL del 21.05.2018 per il numero dei turni di reperibilità nel mese anche attraverso modalità che consentano la determinazione di tali limiti con riferimento ad un arco temporale plurimensile
l'elevazione dei limiti previsti dall'art. 23, commi 3 e 4, in merito, rispettivamente, all'arco temporale previsto in considerazione per l'equilibrata distribuzione dei turni, nonché ai turni notturni effettuabili nel mese;	l) l'elevazione dei limiti previsti dall'art. 30, comma 4 del presente CCNL, in merito ai turni notturni effettuabili nel mese
il limite individuale annuo delle ore che possono confluire nella banca delle ore, ai sensi dell'art. 38- bis del CCNL del 14.9.2000;	o) il limite individuale annuo delle ore che possono confluire nella banca delle ore, ai sensi dell'art. 33 del presente CCNL (Banca delle ore);
i criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita, al fine di conseguire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare;	p) i criteri per l'individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria in entrata e in uscita, al fine di conseguire una maggiore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare;
l'elevazione del periodo di 13 settimane di maggiore e minore concentrazione dell'orario multiperiodale, ai sensi dell'art. 25, comma 2;	q) l'elevazione del periodo di 13 settimane di maggiore e minore concentrazione dell'orario multiperiodale, ai sensi dell'art. 30, comma 2 del presente CCNL;
l'individuazione delle ragioni che permettono di elevare, fino ad ulteriori sei mesi, l'arco temporale su cui è calcolato il limite delle 48 ore settimanali medie, ai sensi dell'art. 22, comma 2;	r) l'individuazione delle ragioni che permettono di elevare, fino ad ulteriori sei mesi, l'arco temporale su cui è calcolato il limite delle 48 ore settimanali medie, ai sensi dell'art. 29, comma 2 del presente CCNL;
l'elevazione del limite massimo individuale di lavoro straordinario ai sensi dell'art. art. 38 del CCNL del 14.9.2000;	s) l'elevazione del limite massimo individuale di lavoro straordinario ai sensi dell'art. 32, comma 3 (Lavoro straordinari) del presente CCNL;
integrazione delle situazioni personali e familiari previste dall'art.23, comma 8, in materia di turni di lavoro notturni.	z) integrazione delle situazioni personali e familiari previste dall'art. 30, comma 8 (Turno) del presente CCNL, in materia di turni di lavoro notturni;
	ad) modalità per l'attuazione della riduzione dell'orario di cui all'art. 22 del CCNL del 1.04.1999;

Come si nota, il Ccnl 16.11.2022 mantiene quasi inalterato l'impianto del Ccnl 21.5.2018, con due sole eccezioni. La prima riguarda il confronto sull'articolazione delle tipologie di orario di lavoro, che coinvolgerà anche quella conseguenza alla riduzione dell'orario di lavoro nonché l'articolazione in turni. La seconda, concerne le modalità di attuazione della riduzione dell'orario dal 36 a 35 ore.

Il Ccnl 16.11.2022 conferma la sparizione della materia oggetto di contrasti interpretativi ed operativi riguardante le "politiche dell'orario di lavoro".

Anche il nuovo contratto, quindi, non consente relazioni sindacali di tipo consociativo in tema di orario. Il datore di lavoro pubblico è chiamato a svolgere il proprio ruolo, assumendo direttamente la responsabilità unilaterale di definire tutte e tre le tipologie dell'orario di lavoro: quello di servizio, quello di apertura al pubblico e perfino l'orario di lavoro, che d'altra parte dipende strettamente dai primi due, nessuno dei quali è soggetto ad alcuna relazione sindacale.

Il confronto è richiesto esclusivamente per approfondire con le organizzazioni sindacali le modalità di articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro, che, ai sensi dell'articolo 29, comma 4, sono:

- a) orario flessibile: si realizza con la previsione di fasce temporali entro le quali sono consentiti l'inizio ed il termine della prestazione lavorativa giornaliera, secondo quanto previsto all'art. 36 (Orario di lavoro flessibile);
- b) turnazioni: che consistono nella rotazione ciclica dei dipendenti in articolazioni orarie prestabilite, secondo la disciplina dell'art. 30 (Turnazione);
- c) orario multiperiodale: consiste nel ricorso alla programmazione di calendari di lavoro plurisettimanali con orari superiori o inferiori alle trentasei ore settimanali nel rispetto del monte ore previsto, secondo le previsioni dell'art. 31 (Orario Multiperiodale).

Dunque, gli orari flessibile, in turno e multiperiodale, vengono determinati unilateralmente dal datore di lavoro, il quale, tuttavia, deve attivare con le organizzazioni sindacali il confronto, allo scopo di acquisire indicazioni, osservazioni e proposte utili per la migliore determinazione possibile di queste articolazioni orarie, fermo restando che, poiché il confronto non si conclude con la sottoscrizione di accordi, la decisione finale resta comunque in capo al datore.

L'articolo 29, comma 3, del Ccnl ricorda che le articolazioni dell'orario di lavoro (oggetto di confronto) debbono rispettare i seguenti criteri:

- § ottimizzazione dell'impiego 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.

La relazione della contrattazione si limita ad aspetti specifici della disciplina dell'orario di lavoro. Il Ccnl 16.11.2022 conferma la maggiore chiarezza e rigorosità dell'impianto de 2018, delimitando tassativamente due sole relazioni sindacali e delimitando in modo stringente le materie che ne sono oggetto, così eliminando in radice ogni possibilità di ingerenza sindacale su questioni che non possono non attere, prevalentemente, alla discrezionalità datoriale. Da notare che l'articolo 32, comma 8, del Ccnl 16.11.2022, disapplica e sostituisce l'articolo 38 del Ccnl 14.9.2000. Pertanto, la possibilità di elevare il tetto annuo massimo di 180 ore individuali di straordinario per esigenze eccezionali – debitamente motivate e riguardanti un numero di dipendenti non superiore al 2% dell'organico – non è più limitata al solo personale dedito all'attività di diretta assistenza agli organi istituzionali.