

MINISTRO
PER LA FUNZIONE PUBBLICA

CIRCOLARE 20 ottobre 1992, n. 4797/92.

Rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini. Contrattazione decentrata ex art. 14 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93. Organizzazione del lavoro. Orario di servizio ed orario settimanale di lavoro.

- A tutti i Ministeri
Gabinetto
Direzione generale A.A.GG. e personale
- Al Consiglio di Stato - Segretariato generale
- Alla Corte dei conti - Segretariato generale
- All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato generale
- Al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - Segretariato generale
- Al commissari di Governo nelle regioni a statuto ordinario
- Al commissario dello Stato nella regione siciliana
- Al rappresentante del Governo nella regione sarda
- Al commissario del Governo nella regione Friuli-Venezia Giulia
- Al presidente della commissione di coordinamento nella regione Valle d'Aosta
- Al commissario del Governo nella provincia di Trento
- Al commissario del Governo nella provincia di Bolzano
- Al prefetti della Repubblica (per il tramite del Ministero dell'Interno)
- Alle aziende ed alle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (per il tramite dei Ministeri interessati)
- Al presidenti degli enti pubblici non economici compresi nel comparto di cui all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 1986 (per il tramite dei Ministeri vigilanti)
- Al presidenti degli enti di ricerca e sperimentazione compresi nel comparto di cui all'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 68 del 1986 (per il tramite dei Ministeri vigilanti)
- Al rettori delle università e delle istituzioni universitarie (per il tramite del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica)

- Al presidenti delle giunte regionali e delle province autonome (per il tramite di rappresentanti e dei commissari di Governo)
- Alle province (per il tramite dei prefetti)
- Al comuni (per il tramite dei prefetti)
- Alle comunità montane (per il tramite dei prefetti)
- Alle U.U.S.S.L.L. (per il tramite delle regioni)
- Agli Istituti di ricovero e di cura a carattere scientifico (per il tramite delle regioni)
- Agli Istituti zooprofilattici sperimentali (per il tramite delle regioni)
- Alle camere di commercio, industria ed artigianato (per il tramite dell'UNIONCAMERE)
- Agli Istituti autonomi per le case popolari (per il tramite dell'ANICAP)
- All'A.N.C.I.
- All'U.P.I.
- All'U.N.C.E.M.
- All'UNIONCAMERE
- All'ANICAP
- Al Consiglio superiore della pubblica amministrazione
- Ala Scuola superiore della pubblica amministrazione
- Ala Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato generale
Ufficio del coordinamento amministrativo
Dipartimento degli A.A.GG. e personale
Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
- Al Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie e gli affari regionali
- Al Ministro per il coordinamento della protezione civile
- Al Ministro per le aree urbane
- Al Ministro per gli affari sociali
- Ala Presidenza della Repubblica
Segretariato generale

La presente direttiva-circolare si propone l'obiettivo di richiamare l'attenzione di tutte le amministrazioni pubbliche sull'esigenza di adottare le necessarie iniziative atte a rafforzare il processo di apertura della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini-utenti ed a rendere più produttivi gli uffici pubblici nell'approssimarsi della scadenza dell'integrazione europea del 1993.

Si ritiene a tal fine fondamentale segnalare che i vigenti accordi sindacali intercompartimentali e di tutti i comparti di contrattazione collettiva del pubblico impiego recano un insieme di norme, che perseguono l'obiettivo della razionalizzazione dell'organizzazione del lavoro per rendere più efficiente e produttiva l'azione della pubblica amministrazione e curano a tale scopo, con particolare risalto, i «Rapporti dell'amministrazione con l'utenza», prevedendo una serie di misure e di iniziative volte ad agevolare il rapporto tra l'ente produttore ed erogatore di servizi ed il cittadino, che, come utente, entra in contatto con le predette amministrazioni.

In particolare gli accordi sindacali in questione — nell'intento di perseguire «l'ottimizzazione dell'erogazione dei servizi» ed «il miglioramento delle relazioni con l'utenza» da realizzare in modo «più congruo, tempestivo ed efficace» — individuano tra le dette misure, oltre alla istituzione di appositi uffici di pubbliche relazioni (adibiti anche a ricevere reclami e suggerimenti) con personale adeguatamente formato, «l'ampliamento degli orari di ricevimento degli utenti per garantire l'accesso degli stessi agli uffici anche nelle ore pomeridiane».

A tale riguardo non possono, inoltre, non essere segnalate anche le misure concrete che riguardano, da un lato le procedure per garantire la funzionalità degli uffici ai fini della erogazione dei servizi pubblici essenziali anche in occasione di scioperi, per assicurare i diritti ed i valori costituzionalmente tutelati, in conformità alle disposizioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, e dall'altro lato il promuovimento da parte delle amministrazioni di apposite conferenze annuali con le confederazioni ed organizzazioni sindacali e con le associazioni a diffusione nazionale maggiormente rappresentative degli utenti per esaminare l'andamento dei rapporti con l'utenza, i risultati ottenuti e gli impedimenti riscontrati nell'ottimizzazione del processo di erogazione dei servizi, allo scopo di consentire la promozione di adeguate iniziative per la rimozione dei predetti ostacoli e per il miglioramento delle relazioni con l'utenza stessa.

Per il perseguimento di eguali finalità è intervenuta, com'è ben noto, la legge 7 agosto 1990, n. 241, che comporta inevitabilmente una diversa organizzazione degli uffici pubblici al fine di garantire l'effettivo esercizio dei diritti dei cittadini in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

I vigenti accordi sindacali intercompartimentali e di tutti i comparti di contrattazione collettiva del pubblico impiego affidano alla contrattazione decentrata, tra l'altro, la definizione dei criteri per l'organizzazione del lavoro con l'obiettivo di conseguire i risultati della maggiore efficienza e della più ampia produttività degli uffici pubblici per rispondere così concretamente all'esigenza della collettività.

I predetti accordi sindacali del pubblico impiego rinviano agli accordi decentrati — nazionali e locali —, per il conseguimento dei detti fini, la definizione dei criteri per la programmazione dell'orario di servizio e per l'articolazione dell'orario di lavoro settimanale in cinque o sei giornate lavorative.

In particolare è previsto che tale orario settimanale di lavoro possa essere articolato in termini di orario flessibile, turnazione, frazionamento, tempo parziale, in modo da assicurare la fruibilità giornaliera dei servizi da parte dei cittadini-utenti anche nelle ore pomeridiane.

I vigenti accordi sindacali intercompartimentali e di comparto non trascurano, peraltro, di prevedere che gli istituti dell'orario flessibile, del frazionamento dell'orario, della turnazione, dei recuperi, del tempo parziale, ecc., possono anche coesistere al fine di rendere concreta la gestione flessibile e mirata dell'organizzazione dei servizi.

È di tutta evidenza che attraverso una definizione attenta in sede di accordi decentrati dei criteri per l'applicazione dei predetti istituti ed attraverso una gestione corretta degli stessi si deve tendere ad una programmazione dell'orario di servizio e di lavoro (accertato mediante controllo di tipi automatico ed obiettivo), che — anche con la contemporanea maggiore utilizzazione di apparecchiature e strumentazioni informatiche — consenta, come si è in precedenza detto, il raggiungimento di una maggiore produttività e l'estensione della fruibilità dei servizi da parte dell'utenza mediante l'ampliamento della fascia oraria di accesso ai servizi stessi anche nelle ore pomeridiane.

Attraverso tale attenta definizione degli istituti riguardanti l'orario di servizio e di lavoro si deve tendere, altresì, a fare in modo che gli uffici pubblici italiani siano sempre più «competitivi» nel confronto con quelli degli altri Paesi comunitari in termini di produttività e di servizi resi ad una utenza che, con la prossima ravvicinata integrazione comunitaria, travalica gli stessi confini nazionali. È fuori dubbio, peraltro, che l'integrazione comunitaria inevitabilmente richiede che gli uffici pubblici dei diversi Paesi CEE dialoghino tra loro, adottando ovviamente analoghi orari.

La realizzazione di tutti i predetti traguardi è sempre più avvertita come componente essenziale dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Si rende, quindi, indispensabile — nell'attuale quadro di «omologazione con il settore privato» e di «omologazione a livello europeo» — incidere con sempre maggiore determinazione nel processo di riforma in atto della pubblica amministrazione, che va visto nel suo continuo divenire soprattutto in un sistema di regolamentazione che è partecipata, atteso che alla sua definizione concorrono le rappresentanze dell'interesse collettivo coinvolto attraverso le confederazioni e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

A tale riguardo non può poi nemmeno essere trascurato che l'attuale prevalente sistema dell'orario ordinario di lavoro da svolgersi nella sola mattinata per tutti i giorni della settimana non consente un adeguato e necessario recupero delle condizioni psico-fisiche dei dipendenti, indispensabile per evitare che il lavoro troppo prolungato e continuo diventi eccessivamente usurante e quindi dannoso per la salute.

Né può essere ignorato, in proposito, che il predetto prevalente sistema di svolgimento dell'orario ordinario di lavoro ha spesso comportato un cattivo uso dello straordinario ed il ricorso facile al doppio lavoro, con riscontro sul versante della produttività, per altro verso, non sempre brillante.

Occorre, in sostanza, che soprattutto l'orario settimanale di lavoro venga programmato in modo da tale ampliare l'orario di servizio degli uffici pubblici anche nelle ore pomeridiane per rispondere effettivamente alle esigenze dell'utenza, la quale esprime bisogni in continua e rapida evoluzione, che richiedono, in termini sia di servizio che di tempi di lavoro, un quadro organizzativo sempre più adeguato ad un modello di pubblica amministrazione flessibile ed in sintonia con l'evoluzione della realtà sociale, per consentire, come si è detto, anche un positivo impatto con la scadenza europea del 1993.

Per raggiungere i predetti obiettivi necessitano, pertanto, comportamenti coerenti nella sede della negoziazione decentrata — nazionale e locale — e conseguentemente nella gestione dei richiamati istituti recati dai vigenti accordi sindacali del pubblico impiego.

Nell'ambito delle disposizioni contenute nei predetti vigenti accordi sindacali si rende quindi necessario — attese le «particolari esigenze» in precedenza manifestate — attivare al più presto specifiche contrattazioni decentrate che definiscano criteri organizzativi per una gestione coerente dell'orario di servizio e dell'orario settimanale di lavoro finalizzata agli obiettivi più volte indicati.

Per tutte le predette finalità si formulano pertanto le seguenti direttive alle delegazioni di parte pubblica abilitate alle trattative decentrate nazionali e locali, in modo da conseguire da parte di tutte le pubbliche amministrazioni una unitarietà di attuazione della disciplina dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro settimanale.

Allo scopo, negli accordi sindacali decentrati a livello nazionale devono essere definiti i criteri e le modalità cui dovranno conformarsi i conseguenti accordi decentrati a livello periferico.

A) ORARIO DI SERVIZIO.

Si premette che 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.

In coerenza con le disposizioni dei vigenti accordi sindacali intercompartimentali e di comparto del pubblico impiego, si rende necessario assicurare l'erogazione dei servizi pubblici a favore degli utenti sia nelle ore antimeridiane che in quelle pomeridiane, articolando, di norma, l'orario settimanale in cinque giorni lavorativi (da lunedì a venerdì) con apertura degli uffici di mattina e di pomeriggio, previa sospensione di almeno un'ora per consentire il necessario recupero delle condizioni psico-fisiche dei dipendenti di cui si è in precedenza detto.

Peraltro, l'esigenza di assicurare la funzionalità delle strutture degli uffici pubblici può comportare anche un ulteriore ampliamento dell'orario di servizio per il tempo necessario ai detti fini.

Le predette modalità organizzative dell'orario di servizio devono essere realizzate in maniera programmata, utilizzando allo scopo in forma combinata i diversi sistemi di articolazione dell'orario di lavoro di cui si è già detto (orario ordinario, orario flessibile, turnazione, recuperi permessi brevi, tempo parziale, lo straordinario ove necessario, ecc.).

B) ORARIO DI LAVORO.

Si premette che per orario di lavoro deve essere considerato il periodo di tempo giornaliero durante il quale ciascun dipendente assicura la prestazione lavorativa nell'ambito dell'orario di servizio.

In coerenza con le disposizioni dei vigenti accordi sindacali intercompartimentali e di comparto del pubblico impiego e fermo restando l'obbligo dell'effettuazione del previsto orario ordinario di lavoro settimanale, al fine di rendere fattibile l'organizzazione dell'orario di servizio di cui alla lettera A) si rende necessario che l'orario settimanale di lavoro ordinario sia articolato, di norma, in cinque giorni lavorativi (dal lunedì al venerdì).

Pertanto la durata giornaliera dell'orario ordinario di lavoro settimanale di ciascun dipendente va strutturata; di norma, sia nelle ore antimeridiane che con rientri pomeridiani nell'ambito dei predetti cinque giorni lavorativi (dal lunedì al venerdì) fino al completamento dell'orario d'obbligo di lavoro settimanale, fermo restando la inderogabilità della sospensione di almeno un'ora per il recupero delle condizioni psico-fisiche, che — si ripete — si rende assolutamente indispensabile per evitare che il lavoro troppo prolungato e continuo nel corso della giornata diventi eccessivamente usurante e dannoso per la salute.

Si ritiene opportuno precisare che, in base alla vigente normativa, l'articolazione dell'orario d'obbligo settimanale di lavoro in cinque giornate lavorative costituisce una corretta articolazione dell'orario normale di lavoro, che non determina alcun effetto nei confronti dei vari istituti ad essa connessi.

Ciò comporta, pertanto, che eventuali giornate di assenza per qualsiasi causa (malattia, congedi ordinari e straordinari, permessi sindacali, scioperi, ecc.) sono da considerarsi nel loro intero esplicarsi anche se esse vengono a verificarsi in un giorno della settimana stabilito per il prolungamento dell'orario di lavoro per effetto dell'articolazione dell'orario settimanale in cinque giornate lavorative. In sostanza, quindi, in dette eventualità non si deve procedere ad alcun recupero, atteso che trattasi di normali assenze in normali giornate di lavoro.

A tale proposito è appena il caso di evidenziare che, ai sensi della vigente normativa in materia, l'articolazione dell'orario di lavoro settimanale d'obbligo in cinque giornate lavorative comporta la fruizione di un periodo di congedo ordinario di ventisei giorni lavorativi.

Si ritiene, inoltre, opportuno ribadire la necessità che l'orario di lavoro comunque articolato deve essere documentato ed accertato mediante controlli di tipo automatizzato ed obiettivo come disposto dalle vigenti normative in materia. Si richiamano, ad ogni buon fine, le precedenti direttive-circolari emanate al riguardo dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica (da ultimo: circolare n. 58089-18.10.3 del 30 novembre 1990, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 287 del 10 dicembre 1990; circolare n. 83203-18.10.3 del 13 dicembre 1991, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 296 del 18 dicembre 1991; circolare n. 87420-18.10.3 del 1° aprile 1992, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 82 del 7 aprile 1992).

C) LAVORO STRAORDINARIO.

Si richiama la vigente normativa in materia definita negli accordi sindacali del pubblico impiego.

Si ritiene peraltro necessario porre in evidenza che le prestazioni di lavoro straordinario possono essere autorizzate soltanto per fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali (e cioè per far fronte ad esigenze di servizio non assicurabili con il normale orario di lavoro) e quindi non possono essere utilizzate come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di servizio.

D) RECUPERI DI PERMESSI BREVI E RITARDI.

Nel richiamare la vigente normativa in materia di permessi brevi definita negli accordi sindacali intercompartimentali e di comparto del pubblico impiego, si ritiene utile segnalare soltanto che il recupero dei detti permessi brevi, di eventuali ritardi, e comunque delle ore non lavorate, deve essere effettuato in base alle esigenze di servizio.

E) TURNAZIONE, ORARIO FLESSIBILE E LAVORO A TEMPO PARZIALE.

Si richiamano in proposito le disposizioni vigenti in materia, segnalando che l'attivazione degli istituti in questione necessita sempre dell'autorizzazione dell'amministrazione e ricordando nuovamente che i predetti istituti, unitamente agli altri sistemi di articolazione dell'orario di lavoro in precedenza menzionati, devono essere utilizzati in maniera programmata ed in forma combinata per realizzare le modalità organizzative dell'orario di servizio di cui alla lettera A).

La presente direttiva delinea un modello di organizzazione dell'orario di servizio e di lavoro al fine di definire in sede di contrattazione decentrata i criteri che consentano di pervenire ad un sistema organizzativo sempre più adeguato ad un modello di pubblica amministrazione in sintonia con l'evoluzione della realtà sociale ed indubbiamente più vicino ai modelli degli altri Paesi occidentali ed in particolare della Comunità europea, non trascurando al riguardo la ormai prossima scadenza del 1993.

L'introduzione del predetto nuovo quadro organizzativo non può peraltro non tenere conto che possono sussistere particolari esigenze di vario ordine legate alle specifiche peculiarità ed a situazioni ambientali diversificate sul territorio nazionale.

Tali peculiari esigenze vanno pertanto tenute presenti in sede di contrattazione decentrata e nella successiva fase di gestione conseguente ai criteri definiti nella predetta contrattazione.

In tal senso deve quindi essere letta l'espressione «di norma», cui si è fatto riferimento in precedenza.

In proposito non vanno nemmeno ignorate particolari specifiche esigenze espresse dal personale, che per apprezzabili motivazioni può avere necessità di forme flessibili dell'orario di lavoro.

Ovviamente anche tali particolari esigenze devono essere tenute presenti, conciliandole quanto più possibile con le esigenze di servizio dell'amministrazione, che, in ogni caso, restano prioritarie.

La presente direttiva non è applicabile ai servizi pubblici da erogarsi con carattere di continuità o per esigenze da assicurare anche nei giorni non lavorativi, per i quali rimane ferma l'attuale organizzazione dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro definiti in base alle vigenti disposizioni.

La presente direttiva non è altresì applicabile, per il momento, al comparto scuola limitatamente al settore educativo-formativo, per il quale però fin da ora deve essere posta allo studio la problematica in argomento, al fine di pervenire rapidamente ad un sistema organizzativo che si unifichi alle soluzioni suggerite per la generalità del pubblico impiego.

L'introduzione del modello organizzativo delineato e la sua sperimentazione costituiscono segnali forti ed inequivocabili per qualificare diversamente il nuovo modo di essere e di operare della pubblica amministrazione al fine — si è detto più volte — di rispondere più adeguatamente alle diverse istanze della collettività nazionale e di corrispondere rapidamente alle necessità connesse con la integrazione europea.

Si è ben consapevoli che l'attuazione di un simile nuovo modello organizzativo — oltre a fornire rilevanti indicazioni per avviare ulteriori momenti di riflessione necessari per impostare processi di riforma più raffinati — si inserisce con immediatezza anche in un quadro organizzativo più complessivo che coinvolge, per i suoi riflessi, buona parte dell'organizzazione sociale.

Per tali motivi le delegazioni di parte pubblica abilitate alle trattative decentrate, i commissari di Governo, i prefetti della Repubblica e le autorità responsabili degli enti locali sono invitati, ciascuno per quanto di competenza, a porre in essere ogni utile iniziativa finalizzata ad armonizzare l'ipotizzato modello organizzativo con le realtà del vivere sociale nell'ambito delle rispettive aree di intervento.

Si confida nella predetta necessaria e particolare azione di armonizzazione, facendo altresì appello al senso di responsabilità, segnatamente anche dei dirigenti e dei capi uffici di ogni livello, i quali dovranno garantire l'operazione di rinnovamento della pubblica amministrazione in un quadro di apporti sinergici, per la cui riuscita si rende necessaria una azione incisiva, oltre che sul piano tecnico, sul processo di maturazione culturale che deve concepire gli uffici pubblici effettivamente al servizio del cittadino-utente e «guida» dello sviluppo economico e sociale per renderlo più equilibrato e duraturo per il Paese.

Nel ribadire che non possono essere trascurate, soprattutto nell'attuale momento, aspettative di grande rilevanza sociale particolarmente pregnanti in un settore

così delicato, si invitano nuovamente codeste Amministrazioni a voler dare «avvio con ogni urgenza» alle procedure negoziali per la formazione degli accordi sindacali decentrati in questione, facendo pervenire a questa Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica copia degli accordi stessi.

Le associazioni, i presidenti delle giunte regionali, i commissari di Governo ed i prefetti della Repubblica sono invitati, ciascuno nel proprio ambito, a comunicare la presente direttiva-circolare alle amministrazioni interessate ed agli organi di controllo sulle attività degli stessi.

p. Il Ministro: SACCONI

MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

CIRCOLARE 13 dicembre 1991, n. 83203-18.10.3.

Controllo automatizzato dell'orario di lavoro.

Alle amministrazioni pubbliche

Con circolare n. 58089 del 30 novembre 1990, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 287 del 10 dicembre 1990, lo scrivente Dipartimento ha evidenziato la necessità che le amministrazioni statali, in attuazione degli accordi di comparto, introducano controlli di tipo automatico ed obiettivo sull'osservanza dell'orario di lavoro ed ha indicato la fine del corrente anno quale termine ultimo per l'acquisizione delle relative apparecchiature elettroniche, in grado di «gestire» sia il controllo delle presenze che gli aspetti di stato giuridico e di trattamento economico del personale dipendente.

l'orario di lavoro, secondo le specifiche di cui alla citata circolare n. 58089 del 30 novembre 1990.

Si richiama, inoltre, la necessità di una puntuale attuazione delle direttive impartite con circolare n. 36970 del 5 agosto 1989 in ordine all'obbligo di dotare tutti i dipendenti, operanti sia presso strutture centrali che periferiche, di un tesserino permanente contenente il nome e cognome, nonché la qualifica ed il servizio di pertinenza.

La finalità da perseguire è un significativo miglioramento del rapporto tra cittadino-utente e P.A.,

Considerato che:

il decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1986, n. 13, concernente accordo intercompartmentale di lavoro dei pubblici dipendenti, fa obbligo a tutte le amministrazioni di attivare controlli di tipo automatico ed obiettivo sull'osservanza dell'orario di lavoro;

la Camera dei deputati, in sede di discussione del disegno di legge concernente disposizioni in materia di finanza pubblica (A.C. n. 6103), ha approvato un emendamento che obbliga le amministrazioni pubbliche a dotarsi ed a mettere in funzione adeguati strumenti di controllo delle presenze sul lavoro; subordinando, a far data dal 1° luglio 1992, la liquidazione del lavoro straordinario al funzionamento di detti strumenti di controllo,

si ribadisce l'esigenza che tutte le amministrazioni pubbliche comprese nei comparti di contrattazione di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68, *acquisiscano ed attivino sollecitamente*

n. 241/90.

In tal senso, è necessaria una attenta e sistematica azione di vigilanza da parte dei dirigenti, ai quali compete, ovviamente, l'obbligo di adempiere essi stessi alle presenti disposizioni.

Lo scrivente Dipartimento si impegna sin da ora a sviluppare idonee iniziative finalizzate ad evitare disfunzioni operative ed omissioni attuative da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il Ministro: GASPARI