

Circolare 9 marzo 1993, nr. 893

Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Criteri organizzativi. Orario di servizio ed orario di lavoro. Pubblicato su: GU n. 60 del 13-3-1993

L'art. 60 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, detta disposizioni in materia di orario di servizio ed orario di lavoro, prevedendo che "l'orario di servizio si articola di norma su sei giorni, dei quali cinque anche nelle ore pomeridiane, con interruzione di almeno un'ora, in attuazione dei principi generali di cui al titolo I ed al fine di corrispondere alle esigenze dell'utenza" e precisando che "l'orario di lavoro, nell'ambito dell'orario d'obbligo contrattuale, è funzionale all'orario di servizio".

Le disposizioni del predetto art. 60 si armonizzano coerentemente con le finalità indicate nell'art. 1 del decreto legislativo n. 29/1993 e con le altre disposizioni recate dallo stesso decreto in materia di organizzazione e di rapporto di lavoro.

Nell'ambito di dette norme di riferimento occorre prima di tutto porre nella dovuta evidenza quella di cui all'art. 1 sulle finalità del complessivo quadro normativo delineato dal menzionato decreto legislativo: "accrescere l'efficienza delle amministrazioni in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea"; "integrare gradualmente la disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato".

In tale contesto si pongono, quindi, le disposizioni contenute nell'art. 2 (concernenti le fonti che disciplinano l'ordinamento delle amministrazioni pubbliche e che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti) e nell'art. 3 (concernenti le funzioni degli organi di direzione politica e dei dirigenti; questi ultimi responsabili della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa e dell'organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo).

Fondamentale importanza rivestono poi ai fini che interessano in questa sede le disposizioni dell'art. 4 sui poteri di organizzazione delle amministrazioni pubbliche finalizzati ad assicurare l'economicità, la speditezza e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa, nonché quelle di cui all'art. 5 sui criteri di organizzazione che attengono all'"armonizzazione degli orari di servizio, di apertura degli uffici e di lavoro con le esigenze dell'utenza e con gli orari delle amministrazioni pubbliche dei Paesi della Comunità europea, nonché con quelli del lavoro privato". Sempre ai fini che qui interessano in merito all'articolazione dell'orario di servizio e di lavoro, si sottolineano in particolare le disposizioni contenute nell'art. 16 sulle funzioni di direzione dei dirigenti generali e nell'art. 17 sulle funzioni di direzione del dirigente. Infatti l'art. 16, comma 1, lettera d), seconda parte, prevede che i dirigenti generali, nel determinare (informandone le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale) "i criteri generali di organizzazione degli uffici, secondo i principi di cui al titolo I e le direttive dei Ministri", definiscono in particolare l'orario di servizio e l'orario di apertura al pubblico e l'articolazione dell'orario contrattuale di lavoro per la struttura organizzativa cui sono preposti, previo eventuale esame con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nella struttura di riferimento, secondo le modalità di cui all'art. 10.

L'art. 17, comma 1, lettera d), seconda parte, stabilisce che il dirigente preposto agli uffici periferici provvede, tra l'altro, all'adeguamento dell'orario di servizio e di apertura al pubblico - tenendo conto della specifica realtà territoriale e fatto salvo il disposto di cui all'art. 36 della legge n. 142/1990 - nonché all'articolazione dell'orario contrattuale di lavoro previa informazione ed eventuale esame con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nella struttura di riferimento, secondo le modalità di cui all'art. 10.

Per l'incidenza sulla materia in questione necessita quindi far riferimento alle disposizioni ed allo specifico procedimento disciplinato dall'art. 10 del decreto legislativo n. 29/1993, concernente la "partecipazione sindacale".

Tale disposizione disciplina - "ferme restando l'autonoma determinazione definitiva e la responsabilità dei dirigenti" - il "diritto di informazione" in capo alle rappresentanze sindacali sulle materie riguardanti "la qualità dell'ambiente di lavoro" e "le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro", in ordine alle quali le predette rappresentanze sindacali possono inoltre richiedere, nei casi espressamente previsti dal decreto legislativo n. 29/1993 (quali quello riguardante la problematica in argomento) un "incontro per l'esame" delle predette materie.

L'"eventuale esame .." " deve espletarsi nel termine tassativo di quindici giorni dalla ricezione dell'informazione" (ovvero entro un termine più breve per motivi di urgenza), decorsi i quali "le amministrazioni pubbliche assumono le proprie autonome determinazioni".

Nell'ambito delle disposizioni richiamate concernenti le finalità ed i titolari del potere di organizzazione e di definizione dell'articolazione degli orari con le relative procedure da seguire ("informazione" ed "eventuale esame" con il sindacato "secondo le modalità di cui all'art. 10"), l'art. 60 del decreto legislativo n. 29/1993 specifica, quindi, la strutturazione degli orari, prevedendo - come già riportato - che "l'orario di servizio si articola di norma su sei giorni, dei quali cinque anche nelle ore pomeridiane, con interruzione di almeno un'ora", e precisando che "l'orario di lavoro, nell'ambito dell'orario d'obbligo contrattuale, è funzionale all'orario di servizio".

Nell'assolvere al predetto dettato legislativo le amministrazioni pubbliche incontreranno indubbiamente - sia in conseguenza della stratificazione dei comportamenti e sia per i continui e rapidi mutamenti delle esigenze della società contemporanea - notevoli e complessi problemi organizzativi da risolvere.

Nell'espletamento dei compiti istituzionali e nella erogazione dei servizi, le amministrazioni pubbliche avranno peraltro cura di improntare ed adeguare la loro azione - e le conseguenti strutture ed organizzazioni - allo spirito ed alla complessiva filosofia del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. Filosofia che è tutta improntata sull'assoluta esigenza di adottare ogni necessaria iniziativa atta a rendere più produttivi ed efficienti gli Uffici pubblici anche in termini di raffrontabilità e di competitività con "corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea" ed a rafforzare il processo di apertura della pubblica amministrazione nei confronti dell'utenza.

A tale riguardo si segnalano in particolare anche le disposizioni contenute nell'art. 5, comma 1, lettera c) e negli articoli 11 e 12 del decreto legislativo n. 29/1993, concernenti la trasparenza dell'azione amministrativa nel rispetto della legge 7 agosto 1990, n.241, e la costituzione dei "Servizi di accesso polifunzionali alle amministrazioni pubbliche" e degli "Uffici per le relazioni con il pubblico".

È di tutta evidenza che per il conseguimento delle indicate finalità necessita una gestione attenta ed un sistema organizzativo che - anche con la contemporanea maggiore utilizzazione di apparecchiature e strumentazioni informatiche - consenta il raggiungimento di una maggiore efficienza e produttività e l'estensione della fruibilità dei servizi da parte dell'utenza.

In tale quadro l'articolazione dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro riveste, indubbiamente, una importanza fondamentale, considerato che attraverso un'attenta definizione dell'articolazione dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro si può contribuire certamente a rendere gli uffici pubblici italiani sempre più "competitivi" nel confronto con quelli degli altri Paesi comunitari in termini di produttività e di servizi resi ad una utenza che, in relazione all'avviata 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.

Nell'attuale quadro di "omologazione con il settore privato" e di "omologazione a livello europeo", per incidere con sempre maggiore determinazione nel processo di riforma in atto della pubblica amministrazione, occorre, in sostanza, che soprattutto l'orario settimanale di lavoro venga programmato in modo tale da 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 confronto con gli altri Paesi comunitari.

Per raggiungere i predetti obiettivi, nell'ambito delle attribuzioni conferite dal decreto legislativo n. 29/1993 ai dirigenti generali (art. 16, comma 1, lettera d) ed ai dirigenti (art. 17, comma 2), si rende quindi necessario - attese le "particolari esigenze" in precedenza manifestate - definire al più presto criteri organizzativi per una gestione coerente dell'orario di servizio, dell'orario di apertura al pubblico e dell'orario settimanale di lavoro, finalizzata agli obiettivi più volte indicati.

Alla luce delle considerazioni ed argomentazioni in precedenza illustrate, si forniscono, pertanto, le seguenti indicazioni nei termini previsti dalle richiamate disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ed in particolare dall'art. 16, comma 1, lettera d), dall'art. 17, comma 2, e dall'art. 60.

Si ritiene utile chiarire in via preliminare i concetti degli istituti in questione. 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 servizio.

In coerenza con le disposizioni dell'art. 60 del decreto legislativo n. 29/1993 l'"orario di servizio" deve essere articolato " di norma su sei giorni, dei quali cinque anche nelle ore pomeridiane con interruzione di almeno un'ora".

In attuazione di tale disposizione si rende quindi necessario assicurare per cinque giorni lavorativi (dal lunedì al venerdì) l'orario di servizio sia nelle ore antimeridiane che in quelle pomeridiane, previa sospensione di almeno un'ora per consentire il necessario recupero delle condizioni psico-fisiche dei dipendenti.

L'orario di servizio settimanale può essere articolato su cinque giorni (dal lunedì al venerdì) ovvero su sei giorni (dal lunedì al sabato). 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. Nell'ambito dell'orario di servizio le amministrazioni pubbliche dovranno quindi definire "l'orario di apertura al pubblico", prevede ndo apposite fasce orarie di accesso ai servizi da parte dell'utenza sia nelle ore antimeridiane che in quelle pomeridiane per cinque giorni lavorativi.

In coerenza con le disposizioni dell'art. 60 del decreto legislativo, n. 29/1993, l'"orario di lavoro" deve essere articolato, in conformità all'orario d'obbligo contrattuale, in funzione delle esigenze derivanti dalla strutturazione dell'orario di servizio. Pertanto, nel rispetto dell'obbligo dell'effettuazione del previsto orario ordinario di lavoro settimanale, al fine di rendere fattibile l'organizzazione dell'orario di servizio di cui si è prima detto, 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 cinque giorni lavorativi (dal lunedì al venerdì), fino al completamento dell'orario d'obbligo di lavoro settimanale, ferma restando la inderogabilità della sospensione di almeno un'ora per il recupero delle condizioni psico-fisiche, che si rende assolutamente indispensabile per evitare che il lavoro troppo prolungato e continuo nel corso della giornata di venti eccessivamente usurante e dannoso per la salute.

Come già evidenziato in precedenti occasioni, si ritiene opportuno precisare che 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 rientro pomeridiano 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 su cinque giornate lavorative comporta la fruizione di un periodo di congedo ordinario annuale di ventisei giorni lavorativi (nel caso di articolazione dell'orario settimanale d'obbligo su sei giorni, il periodo di congedo ordinario annuale è di trenta 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).

E' altresì utile rappresentare la necessità di realizzare in maniera programmata le modalità organizzative dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro, utilizzando allo scopo in forma combinata i diversi sistemi di articolazione dell'orario di lavoro, quali: orario ordinario, orario flessibile, turnazione, recuperi permessi brevi, tempo parziale, straordinario, ove necessario.

In relazione alle disposizioni del decreto legislativo n. 29/1993 in precedenza illustrate, in armonia con le indicazioni sopra specificate ed in aderenza alle direttive dei

Ministri ovvero dei titolari del potere di rappresentanza per le amministrazioni diverse da quelle statali, i dirigenti generali ed i dirigenti responsabili provvederanno a definire l'articolazione dell'orario di servizio, dell'orario di apertura al pubblico e dell'orario di lavoro.

In proposito si richiama nuovamente il particolare procedimento previsto per la fattispecie in questione dall'art. 16, comma 1, lettera d), per quanto attiene ai dirigenti generali, e dall'art. 17, comma 2, per quanto attiene ai dirigenti preposti agli uffici periferici.

Si richiama inoltre nuovamente la particolare procedura, già ampiamente illustrata, di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 29/1993, circa il dovere di "informazione" nei confronti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'ambito della rispettiva struttura di riferimento, cui consegue, su loro richiesta, un "incontro per l'esame". Tale "eventuale esame" - si ripete - "deve espletarsi nel termine tassativo di quindici giorni dalla ricezione dell'informazione" ("ovvero entro un termine più breve per motivi di urgenza"), decorsi i quali i dirigenti generali ed i dirigenti "assumono le proprie autonome determinazioni", definitive ed immediatamente operative.

In tale quadro si ritiene necessario richiamare all'attenzione dei dirigenti generali e dei dirigenti la opportunità e l'importanza di intrattenere corrette e costruttive relazioni con il sindacato, nella considerazione che il buono andamento delle relazioni sindacali agevola certamente la correttezza e la correntezza dell'azione amministrativa.

Si richiama anche l'attenzione sul disposto dell'art. 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142 - citato espressamente nel comma 2 dell'art. 17 del decreto legislativo n. 29/1993 - che concerne la potestà del sindaco di coordinare, nei rispettivi ambiti locali, "gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, al fine di armonizzare l'esplicazione dei servizi alle esigenze complessive e generali degli utenti".

Il modello di organizzazione dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro delineato dal decreto legislativo n. 29/1993 e dalla presente direttiva, intende realizzare un sistema organizzativo sempre più adeguato ad una pubblica amministrazione in sintonia con l'evoluzione della realtà sociale ed indubbiamente più vicina ai modelli degli altri Paesi occidentali ed in particolare della Comunità europea.

Si sottolinea infatti che - come, peraltro, già messo in rilievo - l'apertura degli uffici pubblici per cinque giorni settimanali anche nelle ore pomeridiane è già praticata nelle amministrazioni pubbliche dei Paesi europei ed occidentali e nel settore privato.

L'introduzione del predetto nuovo quadro organizzativo non può tuttavia non tenere conto - in special modo da parte del dirigente preposto agli uffici periferici (come previsto dall'art. 17, comma 2) - che possono sussistere particolari esigenze di vario ordine legate alle specifiche peculiarità ed a situazioni ambientali locali diversificate sul territorio nazionale. In tale ambito si segnala il particolare ruolo del dirigente preposto agli uffici periferici, al quale compete - in un rapporto di costante collaborazione con le autorità locali - di interpretare le esigenze specifiche che si manifestano a livello locale sotto il profilo funzionale per una più razionale organizzazione degli uffici ai fini del soddisfacimento delle esigenze degli utenti.

Le predette peculiari esigenze vanno pertanto tenute presenti dai dirigenti generali e dai dirigenti al momento della definizione dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro, nonché nel corso dell'"eventuale esame" con le organizzazioni sindacali. 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.

Ai fini dell'attuazione del nuovo modello organizzativo, ferme restando le nuove disposizioni in precedenza illustrate circa la determinazione dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro, si richiama in particolare all'attenzione dei dirigenti generali e dei dirigenti quanto previsto dalle norme vigenti circa la utilizzazione e la ripartizione - da definire nei criteri generali in sede di contrattazione decentrata - dell'attuale "Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi" di cui agli articoli 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, riguardante il personale del comparto "Ministeri" ovvero di analoghi "Fondi", come disciplinati dalle vigenti norme nei restanti comparti del pubblico impiego.

I dirigenti generali ed i dirigenti avranno pertanto cura di porre in essere - nel confronto da avviare con il sindacato in sede di contrattazione decentrata per la ridefinizione dei predetti criteri generali di ripartizione dei citati "Fondi" - iniziative e proposte tese a prevedere, per il personale che nella prima fase di applicazione del nuovo modello organizzativo è interessato dai rientri pomeridiani per l'assolvimento dell'orario ordinario d'obbligo di lavoro settimanale, uno specifico riconoscimento economico nell'ambito e con le modalità previste per la utilizzazione e la ripartizione degli attuali "Fondi per il miglioramento dell'efficienza dei servizi" in precedenza richiamati.

Si precisa in proposito che, ai sensi dell'art. 47, comma 2, del decreto legislativo n. 29/1993, alla negoziazione decentrata in parola partecipano, fino a quando non interverranno - come previsto dall'art. 45, comma 8, dello stesso decreto legislativo n. 29/1993 - le nuove disposizioni recate dai contratti collettivi nazionali, i sindacati la cui maggiore rappresentatività sia stata accertata in base alle vigenti disposizioni in materia nel settore pubblico (direttiva-circolare n. 72549/8.93.5 dell'11 marzo 1991, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 18 marzo 1991, e successive specificazioni ed integrazioni).

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.

Per il settore educativo-formativo del comparto scuola fin da ora deve essere posta allo studio la problematica in argomento, al fine di pervenire rapidamente ad idonee soluzioni di razionalizzazione del modello organizzativo. Si è ben consapevoli che l'attuazione di un simile nuovo modello organizzativo comporta - come già accennato - notevoli e complessi problemi da risolvere. Le prime applicazioni di tale nuovo modello forniranno peraltro rilevanti indicazioni per avviare ulteriori momenti di riflessione necessari per impostare processi di riforma più raffinati.

Si è altresì consapevoli che l'attuazione del predetto nuovo modello organizzativo si inserisce in un quadro organizzativo più complessivo che coinvolge, per i suoi riflessi, buona parte dell'organizzazione sociale. Per tali motivi i dirigenti generali ed i dirigenti responsabili, i commissari di Governo, i prefetti della Repubblica e le autorità responsabili degli enti locali, nonché i comitati metropolitani e provinciali esistenti presso le prefetture, 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.

Per l'attuazione dei nuovi modelli organizzativi, si fa appello al senso di iniziativa e di responsabilità dei dirigenti generali e dei dirigenti, i quali dovranno promuovere e gestire l'intera operazione di rinnovamento della pubblica amministrazione utilizzando tutti gli apporti sinergici necessari. La riuscita di tale operazione comporta peraltro un'azione incisiva, oltre che sul piano tecnico, sul processo di maturazione culturale, che deve concepire sempre di più gli uffici pubblici effettivamente al servizio dell'utenza e "guida" dello sviluppo economico e sociale per renderlo più equilibrato e duraturo per il Paese, non trascurando, soprattutto nell'attuale momento, aspettative di grande rilevanza sociale.

Si invitano, in conclusione, codeste amministrazioni a voler procedere con la necessaria tempestività alle determinazioni riguardanti il nuovo orario di servizio e di lavoro, per realizzare gli obiettivi e le finalità in precedenza illustrate.

I Ministeri, le associazioni, le unioni, i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome, i commissari di Governo ed i prefetti della Repubblica sono invitati, ciascuno nel proprio ambito, a portare la presente direttiva-circolare a conoscenza degli enti e degli organismi vigilati od associati, che provvederanno all'attuazione della normativa in argomento nell'ambito della rispettiva autonomia istituzionale ed ordinamentale.

Si resta in attesa di avvenuta ricezione e di comunicazione dei modelli organizzativi adottati nella definizione dell'articolazione dell'orario di servizio, dell'orario di apertura al pubblico e dell'orario di lavoro.

p. Il Presidente: SACCONI