

Quotidiano

Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

21 Mag 2018

Il nuovo contratto rinvia la disciplina dei buoni pasto al criterio della ragionevolezza

di Luca Tamassia e Angelo Maria Savazzi

I buoni-pasto costituiscono un'indennità sostitutiva del servizio di mensa la cui erogazione è fortemente dipendente da una determinazione unilaterale dell'ente che deve tenere conto sia dell'assetto organizzativo, che della disponibilità delle risorse finanziarie da destinare a tale finalità, oltreché dell'utilità che tale spesa è in grado di produrre in ordine al conseguimento delle finalità tipiche dell'istituto.

L'articolo 26 del nuovo contratto delle funzioni locali, la cui pre-intesa è stata siglata il 21 febbraio scorso, opera un rinvio alla disciplina previgente, di cui agli articoli 45 e 46 del Ccnl del 14.9.2000 e all'articolo 13 del Ccnl 9.5.2006, aggiungendo alcune importanti novità alla disciplina delle pause di lavoro.

Lo spazio decisionale degli Enti

In linea generale, si può confermare che non è ipotizzabile, a priori, alcun diritto soggettivo dei dipendenti all'attivazione del servizio mensa, né all'erogazione dei buoni pasto sostitutivi; spetta all'ente, infatti, attivare il servizio laddove sussistano le condizioni per il relativo finanziamento, cioè se il bilancio dell'amministrazione ha a disposizione adeguate risorse economiche da destinare a tale scopo e se l'attivazione di tale servizio possa generare utilità, per l'amministrazione, a fronte della spesa da sostenersi. Se ciò è vero, a maggior ragione l'ente può decidere, una volta attivato il servizio, di stabilire - in presenza di condizioni critiche sopravvenute in relazione alla capacità del proprio bilancio o qualora siano venute meno le risorse finanziarie a ciò destinate o, ancora, l'utilità tratta dal servizio non giustifica più la spesa da sostenersi - la sospensione del servizio stesso se la criticità è temporanea o, addirittura, di disattivarlo a tempo indefinito e fino a quando le condizioni finanziarie non ne consentano la riattivazione, laddove vi siano condizioni di obiettiva insostenibilità della relativa spesa o l'utilità prefigurata non sia più compatibile con la spesa sostenuta. In questo ambito decisionale, poi, lo spazio determinativo degli enti non è comprimibile, né può essere oggetto di contrattazione. Il richiamo dell'articolo 45 del Ccnl 14.9.2000 consente di confermare che l'avvio del servizio mensa o dei buoni-pasto sostitutivi deve essere oggetto di mero confronto sindacale, secondo la disciplina che di questa modalità relazionale (finalizzata a consentire, entro trenta giorni dall'avvio, ai soggetti sindacali di *"esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'ente intende adottare"*) viene offerta dall'articolo 5 del nuovo Ccnl delle funzioni locali.

Lo spazio dispositivo degli enti, poi, una volta verificata la compatibilità con le risorse di bilancio e la sussistenza delle finalità tipiche dell'istituto, riguarda anche aspetti specifici che determinano il diritto all'erogazione, i quali, a loro volta, possono essere influenzati dalla disponibilità di risorse economiche. Fermo restando quanto previsto dal Ccnl in ordine alla durata minima e massima della pausa tra la prestazione lavorativa antimeridiana e quella pomeridiana, spazio temporale che deve essere almeno di 30 minuti ed, in linea generale, di un'estensione massima di 2 ore, l'ente può stabilire quale debba essere la durata minima della prestazione antimeridiana,

prima della pausa per la consumazione del pasto, e la durata minima della prestazione lavorativa pomeridiana, successiva alla pausa lavorativa, affinché possa legittimamente maturare il diritto alla percezione del buono-pasto; tale aspetto organizzativo, rispetto al quale l'ente è dotato di una piena autonomia e di un'ampia discrezionalità operativa, può, certamente, essere influenzato anche da una limitata disponibilità di risorse economiche a carico delle provviste di bilancio, oltre che dalle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'ente.

I criteri di ragionevolezza

Il nuovo Ccnl delle Funzioni locali, operando un rinvio alla disciplina contrattuale previgente, rende ancora attuali, in buona parte, gli orientamenti resi, in materia, dall'Aran, i quali richiamano i criteri di "ragionevolezza" (tra gli altri, si segnala l'orientamento applicativo Ral_1869) cui deve attenersi l'amministrazione nello stabilire quali siano le regole e le condizioni per la fruizione del buono-pasto e, quindi, nell'esercizio discrezionale dello spazio decisionale che la normativa contrattuale riconosce all'ente. Ancor più, in virtù dei criteri di ragionevolezza richiamati dall'Aran, è importante che l'ente definisca le regole preventivamente, anche al fine di evitare possibili situazioni d'incertezza e, soprattutto, di disparità di trattamento, oltre che di arbitraria attuazione dell'istituto.

Lo spazio decisionale è finalizzato a valutare se attivare il servizio mensa o se erogare il buono-pasto sostitutivo, ma non potrà mai orientarsi alla monetizzazione del corrispondente importo del buono-pasto sostitutivo, in quanto ciò è esplicitamente escluso dall'articolo 45, ultimo comma, del Ccnl 14 settembre 2000, e ciò ad evidenti fini di scongiurare rischi speculativi correlati alle modalità di fruizione di un beneficio che attiene ad esigenze fondamentali di vita.

L'ambito determinativo degli enti può intervenire, ma, questa volta, con l'ausilio della contrattazione collettiva decentrata integrativa, per stabilire che, per particolari e limitate figure professionali, la pausa per la consumazione dei pasti sia distribuita anche all'inizio o alla conclusione di ciascun turno di lavoro, per una durata, comunque, determinata dalla medesima sede contrattuale; ciò anche ai fini dell'erogazione del buono-pasto. In questi casi, infatti, deve essere motivata tale esigenza riconoscitiva con la necessità di garantire il regolare svolgimento delle attività e la continuità dell'erogazione dei servizi pubblici, nonché con l'impossibilità di apportare modificazioni all'organizzazione del lavoro; inoltre, tale facoltà può riguardare solo le figure professionali operanti nell'area della protezione civile, nell'area della vigilanza, nell'area scolastica ed educativa ed impegnate nelle attività delle biblioteche.

Alcune importanti novità

La disciplina delle pause di lavoro riportata nel richiamato art. 26 del nuovo Ccnl delle funzioni locali, infine, introduce alcune rilevanti novità che andranno attentamente valutate nel dettagliare la disciplina interna.

In generale - quindi non solo nei casi delle particolari figure previste dall'art. 13 del Ccnl 9.5.2006 (da definire nel dettaglio, in sede di contrattazione integrativa, per le figure afferenti all'area della protezione civile, all'area della vigilanza, all'area scolastica ed educativa ed all'attività delle biblioteche) - l'articolo 26, comma 2, stabilisce che la durata della pausa e la sua collocazione temporale, fermo restando la durata minima di 30 minuti (articolo 22, comma 7, del nuovo Ccnl), possano essere definite in relazione alla tipologia di orario di lavoro nella quale la pausa è collocata, nonché con riferimento alla disponibilità di eventuali servizi di ristoro, con riguardo alla dislocazione delle sedi dell'amministrazione nella città ed in relazione alla dimensione della città stessa; tutti elementi di riferimento che, pertanto, possono condizionare l'entità della durata massima della pausa che, come regola generale, è di due ore.

Interessante, poi, è la previsione secondo la quale, per la definizione della durata e della collocazione temporale della pausa, si può tenere in debito conto delle esigenze di specifiche categorie di dipendenti che versano nelle situazioni disciplinate dall'art. 27, comma 4, del nuovo Ccnl e, cioè, di coloro che beneficiano delle tutele connesse alla maternità o alla paternità, che assistano familiari portatori di handicap grave ai sensi della legge n. 104/1992, che siano inseriti

in progetti terapeutici di cui all'articolo 44 del nuovo Ccnl (percorsi terapeutici di riabilitazione e di recupero per tossicodipendenza o alcolismo cronico), che si trovino in situazioni di necessità connesse alla frequenza dei propri figli agli asili nido, scuole materne e scuole primarie, che, infine, siano impegnati in attività di volontariato in base della disposizioni di legge vigenti.

Viene, da ultimo, esclusa, dal comma 4 dell'articolo 26 del nuovo Ccnl, che possa essere interrotta, per pausa, la prestazione lavorativa in presenza di attività obbligatorie per legge; in questi casi specifici, infatti - che non sono riconducibili a condizioni ordinarie e strutturali di erogazione della prestazione lavorativa, bensì a situazioni temporanee e straordinarie che si verificano in un particolare momento nel corso del quale si stiano svolgendo attività che la legge non consente di interrompere - non sembra rinvenibile la possibilità offerta, invece, per altre specifiche figure professionali dalle norme contrattuali richiamate, di posizionare la pausa all'inizio o alla fine del turno di lavoro. Nel caso di condizioni strutturali di erogazione di servizi obbligatori che non tollerano interruzioni per le particolari modalità organizzative, pertanto, dovrebbe applicarsi il già richiamato articolo 26, comma 2.

Conclusioni

La previsione dell'articolo 22, ultimo comma, del nuovo Ccnl, secondo la quale *“l'osservanza dell'orario di lavoro da parte dei dipendenti è accertata mediante controlli di tipo automatico”*, e la lettura integrata, con modalità sistematiche, della disciplina delle pause di lavoro, di cui all'art 26 della stessa preintesa, fa ritenere, in modo assoluto, che la pause per usufruire del servizio di mensa (anche quando sia disponibile internamente) o del servizio sostitutivo dei buoni-pasto, debbano essere rilevate, in costanza di uscita dal lavoro e di rientro allo stesso, attraverso il sistema elettronico automatico delle presenze; diversamente opinando, infatti, non sarebbe possibile determinare se sussistano le condizioni (prestazione antimeridiana e pomeridiana, pausa minima di 30 minuti e pausa massima stabilita secondo le regole specifiche sopra riportate) per fruire del servizio mensa, rendendo impossibile, di fatto, ogni forma di controllo al riguardo.

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved