

06/03/2006

BUONI PASTO ANCHE SENZA PAUSA: PERCHÉ È SOSTENIBILE L'IPOTESI UGL.

Dopo il nostro comunicato sulla possibilità di fruire dei buoni pasto anche in assenza della pausa dal lavoro per il recupero psicofisico, ci sono pervenute numerose richieste di chiarimenti, anche da alcune Direzioni di Uffici Periferici che intravedono l'opportunità di ottenere dei benefici, in termini di risparmio energetico, anche a favore dell'Amministrazione.

Pubblichiamo, pertanto, un approfondito studio sulla questione, gentilmente concesso dal dott. Teodoro Elisino, al quale vanno i nostri più sentiti ringraziamenti e che supporta l'ipotesi proposta dalla UGL, proposta finalizzata all'apertura del dibattito sulla questione, anche in sede locale, utile al raggiungimento di un accordo condiviso nell'interesse dei Lavoratori tutti.

*DPCM 18 novembre 2005. "Affidamento e gestione dei servizi sostitutivi di mensa";
Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2006.*

Nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2006 è stato pubblicato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 novembre 2005 in tema di "Affidamento e gestione dei servizi sostitutivi di mensa".

Oltre agli aspetti strettamente contabili, il DPCM risulta essere molto interessante per alcune puntualizzazioni "giuridiche" in esso contenute, che avranno inevitabili effetti sui criteri, tutt'ora vigenti, di corresponsione dei buoni pasto ai prestatori di lavoro subordinato.

All'art. 2 del DPCM è definito, innanzitutto il "buono pasto"; definizione solo presupposta, e mai esplicitamente data nella precedente normativa legislativa e contrattuale che ha disciplinato la specifica materia.

Nel predetto articolo, alla lettera c), è detto che si intende per <<buono pasto il documento di legittimazione, anche in forma elettronica, avente le caratteristiche di cui al successivo articolo 5, che

attribuisce al possessore, ai sensi dell'art. 2002 del codice civile, il diritto ad ottenere dagli esercizi convenzionati la somministrazione di alimenti e bevande e la cessione di prodotti di gastronomia pronti per il consumo, con esclusione di qualsiasi prestazione in denaro>>.

Nel successivo art. 5 -Requisiti dei buoni pasto-, sempre alla lett. c), è disposto che i buoni pasto << sono utilizzati, durante la giornata lavorativa anche se domenicale o festiva, esclusivamente dai prestatori di lavoro subordinato, a tempo pieno e parziale, anche qualora l'orario di lavoro non prevede una pausa per il pasto [...] >>. Per gli aspetti che qui interessano, queste appena riferite sembrano essere le uniche novità di rilievo in materia, contenute nel DPCM in esame.

La nostra analisi sarà incentrata sulla possibilità di corrispondere il buono pasto anche in presenza di un orario di lavoro che non preveda la pausa di lavoro;

argomento non di poco conto, considerato che il rapporto pausa-buono pasto risulta essere fonte di forte contenzioso nei pubblici uffici, alimentato negli ultimi giorni, dall'aumento dei buoni pasto da € 4,65 ad € 7,00, a decorrere dal 31.12.2005; aumento contenuto nel CCNL per il personale dei livelli, biennio economico 2004-2005, in via di definitiva sottoscrizione.

Fonti.

Per un attento esame della questione, è preliminarmente utile far cenno alle fonti dell'istituto del buono pasto ed a quelle relative all'orario di lavoro, per i soli aspetti, queste ultime, collegati all'erogazione del beneficio. Lo faremo tenendo conto della normativa contrattuale e legale vigente nel comparto ministeri, ben sapendo che i principi generali in essa contenuti sono applicabili, mutatis mutandis, nella pluralità dei settori lavorativi.

L'art. 2, comma 11, della legge 550/95, ha previsto la corresponsione dei buoni pasto al personale civile dei Ministeri che abbiano attivato l'orario di servizio e di lavoro su cinque giornate lavorative e che non dispongono di servizi di mensa o sostitutivi. Alla predetta disposizione, secondo le espresse indicazioni in essa contenute, è stata data attuazione: con l'accordo sindacale sottoscritto in data 30 aprile 1996 (G.U. 13.05.1996 n. 112) – successivamente integrato dall'accordo sindacale sottoscritto in data 12 dicembre 1996 (G.U. del 28.12.1996 n. 303) – per il personale inquadrato nelle qualifiche funzionali; con l'accordo sindacale sottoscritto in data 8 aprile 1997 (G.U. n. 94 del 24.03.1997), per il personale dell'area dirigenziale; con il DPCM 5 giugno 1997 (G.U. n. 216 del 16.09.1997), per il

personale civile non soggetto a contrattazione di cui all'art. 2, comma 4, D.Lgs 29/1993.

Destinatari

Secondo la normativa sopra citata, destinatario del beneficio è tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed a tempo determinato dipendente dalle Amministrazioni del comparto ministeri, sia appartenenti ai ruoli sia in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, anche se appartenenti ad amministrazioni pubbliche esterne al comparto, ricevendo i buoni pasto dall'Amministrazione, Ente o ufficio ove prestano servizio. I dipendenti ministeriali che prestano servizio presso amministrazioni pubbliche esterne al comparto non possono fruire dei buoni pasto disciplinati dagli accordi sopra citati.

Condizioni di attribuzione.

L'art. 4 dell'Accordo del 30.04.1996 (personale non dirigente) -Condizioni di attribuzione- ai primi tre commi espressamente dispone:

1. Hanno titolo all'attribuzione dei buoni pasto i dipendenti....aventi un orario di lavoro settimanale articolato su cinque giorni o su turnazioni di almeno otto ore continuative, a condizione che non possano fruire a titolo gratuito di servizio mensa od altro servizio sostitutivo presso la sede di lavoro.
2. Il buono pasto viene attribuito per la singola giornata lavorativa nella quale il dipendente effettua un orario di lavoro ordinario superiore alle sei ore, con la relativa pausa prevista dall'art. 19, comma 4, del

- CCNL, all'interno della quale va consumato il pasto.
3. Il buono pasto viene attribuito anche per la giornata lavorativa nella quale il dipendente effettua, immediatamente dopo l'orario di lavoro ordinario, almeno tre ore straordinario, nel rispetto della pausa prevista dall'art. 19, comma 4, del CCNL, all'interno della quale va consumato il pasto.
 4. Nelle unità lavorative aventi servizio mensa parzialmente o totalmente a carico dei dipendenti, il buono pasto coprirà la quota a loro carico fino all'ammontare di cui al successivo articolo 5, e comunque non oltre il corrispettivo di un pasto tipo.

Dall'analisi della predetta normativa, è possibile sintetizzare le principali condizioni per ottenere il buono pasto; condizioni, peraltro, comuni a tutte le categorie di prestatori di lavoro del comparto ministeri, al di là della diversità di fonti applicabili a ciascuna di esse:

manca di un servizio gratuito di mensa; se tale servizio è fruito parzialmente o totalmente a carico del dipendente, il buono pasto coprirà la quota a loro carico all'ammontare del valore del buono pasto; turno di lavoro di almeno otto ore continuative, in caso di articolazioni in turni, senza distinzione tra lavoro ordinario e lavoro straordinario. Il turno deve essere continuativo, senza interruzioni e senza pause; giornata lavorativa nella quale il dipendente effettua un orario di lavoro ordinario superiore alle sei ore; lavoro straordinario per almeno tre ore dopo quello ordinario.

Nei commi 3 e 4 sopra riferiti, si parla di "pausa prevista dall'articolo 19, comma 4 del contratto collettivo nazionale di lavoro", relativamente al superamento delle sei ore di lavoro ordinario, ed in caso di lavoro straordinario per tre ore oltre le sei di ordinario. Il contratto di lavoro appena citato è quello del 1994-1997, sottoscritto il 16 maggio 1995, che nell'articolo 19, comma 4, tra l'altro, così dispone: "Dopo massimo sei ore continuative di lavoro deve essere prevista una pausa che comunque non può essere inferiore ai 30 minuti".

Il collegamento tra la pausa di lavoro e la corresponsione del buono pasto è stato, da sempre, preso a riferimento per giustificare la mancata corresponsione del buono pasto, in assenza della pausa, da parte di chi ritiene che l'accordo del 1996, in tema di buoni pasto, nel far riferimento alla pausa di lavoro, nei termini sopra descritti, abbia ritenuto l'effettuazione della stessa presupposto essenziale per la concessione del buono pasto.

A supporto di tale "tesi", recentemente, precisamente in data 1 aprile 2005, sono intervenute due risposte a quesiti da parte dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) nell'ambito del Comparto ministeri: Primo quesito. È necessario effettuare la pausa per avere diritto all'attribuzione del buono pasto?

Risposta. Le condizioni per l'attribuzione del buono pasto sono individuate dall'Accordo sottoscritto il 30 aprile 1996, dal quale si evince che per il riconoscimento dello stesso è necessario, tra l'altro, che il lavoratore effettui la pausa di cui all'articolo 19 del Ccnl del 16 maggio 1995.

In tale ultimo articolo viene previsto, infatti, che in caso di orario giornaliero superiore alle sei ore, il lavoratore deve

beneficiare di una interruzione della attività lavorativa, di cui viene stabilita una durata di almeno trenta minuti. A ciò si aggiunge che l'articolo 7 dell'Accordo sulle tipologie dell'orario di lavoro del 12 gennaio 1997 (<< GU>> Serie generale n. 29 del 5 febbraio 1996) precisa che la pausa è finalizzata al recupero delle energie psicofisiche e alla eventuale consumazione del pasto.

Dal combinato disposto delle clausole contrattuali ivi richiamate, risulta evidente che la pausa si configura come elemento indispensabile per avere diritto al buono pasto.

La previsione contrattuale di tale istituto, infatti, trova il suo fondamento nella necessità di assicurare al dipendente un congruo periodo di tempo per la consumazione del pasto e si configura necessariamente come un intervallo tra due periodi di attività lavorativa, che, quindi, dovrà riprendere dopo l'effettuazione della pausa medesima.

Sotto tale profilo, va segnalato, altresì, che il suindicato buono non è un beneficio che viene attribuito di per sé, ma è finalizzato a consentire al dipendente – laddove non sia previsto un servizio mensa - la fruizione del pasto, i cui costi vengono assunti dall'amministrazione al fine di garantire allo stesso il benessere fisico necessario per la prosecuzione dell'attività lavorativa anche dopo un periodo di sei ore.

Secondo quesito. Un dipendente che effettui un orario di lavoro di 7 h e 12 su cinque giorni ha diritto al buono pasto?

Risposta. IL CCNL del 30 aprile 1996 in materia di buoni pasto stabilisce, all'articolo 4 che al dipendente spetta il buono pasto se svolge un orario di lavoro superiore alle sei ore, ponendo come condizione imprescindibile che venga effettuata anche la relativa pausa. Tale pausa, ai sensi dell'articolo 19 del CCNL del 16/5/1995 e

dell'art. 7 dell'Accordo sulle tipologie dell'orario di lavoro del 12/1/1996, ha la durata di trenta minuti ed è finalizzata a consentire il recupero delle energie psicofisiche e alla consumazione del pasto.

Nella normativa sopra esposta, non sembra, per la verità, che la pausa di lavoro (da alcuni denominata, erroneamente "pausa pranzo") sia stata espressamente considerata come elemento indispensabile per aver diritto al buono pasto, così come sostiene l'Aran, configurandosi più come aspetto organizzativo ("all'interno della quale va consumato il pasto") che come presupposto per avere il buono pasto; confortati da ciò anche dal fatto che è prevista l'attribuzione del buono pasto in caso di turnazione di almeno otto ore continuative, senza, quindi, interruzioni o pause alcune. La pausa, in effetti, riguarderebbe aspetti organizzativi che nulla hanno a che vedere con la corresponsione del buono pasto; in altre parole, non c'è bisogno necessariamente di una pausa per ricevere e consumare il buono pasto, potendo essere consumato dopo l'orario di lavoro, così come previsto in caso di turnazione di otto ore continuative.

Se, quindi, aspetti organizzativi impongono l'utilizzo di un'articolazione di un orario di lavoro su turnazione, senza pausa, e per essa è prevista la corresponsione del buono pasto, non si comprende per quale motivo un dipendente che non effettua la pausa, sempre per esigenze organizzative, non debba ricevere il buono pasto, in presenza delle altre condizioni previste dalla normativa; normativa che, contrariamente a quanto sostiene l'Aran, non sembra così "evidente" nell'escludere la cosa.

Ne discenderebbe che dopo sei ore di lavoro ordinario il dipendente, sia che

dovrà svolgere lavoro straordinario per tre ore, sia che dovrà completare l'orario d'obbligo, può rinunciare all'intervallo, fermo restando il diritto al buono pasto, con il consenso dell'amministrazione, consenso che sarà dato nel solo caso in cui la prestazione continuativa risponda all'esigenze organizzative del servizio. Ciò è quanto dispone, peraltro una circolare del Ministero della Giustizia, emanata proprio per regolamentare nell'ambito di quell'amministrazione, la materia de qua.

C'è da rilevare, comunque, che in alcuni Uffici si è soliti distinguere la rinuncia alla pausa determinata da motivi personali, ed a cui non si fa seguire la corresponsione del buono pasto, da quella determinata da esigenze di ufficio, da cui, invece, si fa scaturire il diritto ad avere il buono pasto.

È ovvio che un'impostazione del genere è del tutto errata, in entrambi i casi, infatti, c'è sempre un'esigenza d'ufficio che impone una continuità della prestazione lavorativa. L'autorizzazione alla rinuncia alla pausa, ancorché richiesta per motivi personali, deve sempre rispondere alle esigenze di servizio, valutate tali dal responsabile del servizio stesso; non potrebbe essere altrimenti, del resto, considerato che il dipendente non può disporre dell'orario di lavoro. La predetta autorizzazione, quindi, dovrà sempre esserci, perché l'effettuazione o meno della pausa incide sull'orario di lavoro, modificandolo, e diventando, per ciò, essa stessa orario di lavoro e, come tale, non rientrando nella piena disponibilità del dipendente. Si pensi, solo per fare un esempio, ad un dipendente che non effettuando la pausa di lavoro esce dall'Ufficio alle h 17:00 anziché alle h 17:30; è evidente che si è verificata una modifica dell'orario di lavoro giornaliero, modifica che solo il dirigente del servizio può autorizzare, tenendo conto

dell'esigenze del servizio cui è addetto quel dipendente. Le esigenze del personale, comunque, devono essere sempre prese in considerazione, ma non potranno mai prevalere su quella dell'Ufficio, per le quali è responsabile unicamente il dirigente.

Sulla base dei due "orientamenti" suesposti, Aran - amministrazione giudiziaria -, un dipendente della giustizia, verbalizzante in udienza penale, autorizzato dal dirigente a rinunciare alla pausa, in quanto la rinuncia risponderebbe alle esigenze di servizio (mancata interruzione dell'udienza, mancata programmazione di sostituzione, problemi di carenza di personale etc.), secondo quanto dispone l'Aran, non avrebbe diritto al buono pasto, secondo quanto dispone la circolare ministeriale citata, ne avrebbe pieno diritto. Per quale motivo, in effetti, il dipendente in questione, al pari di chi effettua una turnazione di otto ore continuative, non potrebbe consumare il pasto a fine giornata lavorativa? Perché mai quel dipendente, che viene incontro alle esigenze dell'amministrazione, rinunciando alla pausa, dovrebbe anche perdere il buono pasto?

A ben vedere l'Accordo del 1996 si limita semplicemente a dire che il buono pasto deve essere consumato all'interno della pausa, quando la pausa c'è, non dice niente di più. Anche nell'Accordo in materia di tipologie ed articolazione degli orari di lavoro, sottoscritto il 12.1.1996, l'articolo 7 (Pausa), richiamato dalla stessa Aran nella risposta a quesito, quando dispone sulla "eventuale" consumazione del pasto "qualora la prestazione di lavoro giornaliera ecceda le sei ore continuative, il personale, purché non turnista, imbarcato o discontinuo, ha diritto a beneficiare di un intervallo di almeno 30 minuti per la pausa al fine del recupero delle energie psicofisiche e della eventuale

consumazione del pasto”, fa intendere che non c’è obbligatorietà, nemmeno teorica, alla consumazione del pasto in quell’arco temporale.

È in questo quadro “dottrinale” che va inserita la disposizione del DPCM in esame che dispone: <<sono utilizzati, durante la giornata lavorativa anche se domenicale o festiva, esclusivamente dai prestatori di lavoro subordinato, a tempo pieno e parziale, anche qualora l’orario di lavoro non prevede una pausa per il pasto [...]>>. La presenza di una pausa di lavoro nell’arco della giornata lavorativa è, dunque, condizione indispensabile per avere il buono pasto, secondo quanto ritiene l’Aran, o da essa se ne può prescindere, come sostiene qualche pubblica amministrazione, e non è, quindi, da considerarsi presupposto per ottenere il buono pasto?

L’Aran ha interpretato in modo confutabile, ed unilateralmente, peraltro, un accordo dalla stessa Agenzia sottoscritto; qui ci troviamo di fronte, invece, a tutt’altra fonte normativa che, oltre alla chiarezza della specifica disposizione, dovrà prudentemente essere interpretata da chi, poi, potrebbe essere chiamato a rispondere direttamente, anche in sede giudiziaria, di eventuali mancate corrisposizioni di buoni pasto, determinate, eventualmente, dalla sola assenza di pausa lavorativa.

Fonte: Diritto & Giustizia.