



## GUIDA PER GLI OPERATORI DEGLI ENTI LOCALI

### **Per un'applicazione uniforme della disciplina del buono pasto tra dipendenti e dirigenti del Comparto Regioni e Autonomie locali**

La normativa contrattuale vigente in materia del servizio mensa e dei buoni pasto per i dipendenti e per i dirigenti è contenuta rispettivamente agli artt. 45 e 46 del Contratto collettivo nazionale di lavoro del 14 settembre 2000 e 33 e 34 del CCNL Area Dirigenza del 23 dicembre 1999 del Comparto Regioni e Autonomie locali.

La scelta di istituire all'interno di un'amministrazione locale il servizio mensa o di concedere buoni pasto sostitutivi è effettuata da ciascun ente in relazione al proprio assetto organizzativo e compatibilmente con le risorse disponibili, previo confronto con le organizzazioni sindacali. Invero, nelle norme contrattuali disciplinanti la relazioni sindacali non c'è alcun riferimento a questa procedura, pertanto le modalità d'attuazione sono rimesse alle scelte discrezionali degli enti in sede locale.

#### **I presupposti**

Chi sono gli aventi diritto al servizio mensa o al buono pasto sostitutivo?

La risposta per il personale non dirigenziale si legge al secondo comma dell'art. 45 del CCNL 14 settembre 2000: *"Possano usufruire della mensa i dipendenti che prestino attività lavorativa al mattino con prosecuzione nelle ore pomeridiane, con una pausa non superiore a due ore e non inferiore a trenta minuti. La medesima disciplina si applica anche nei casi di attività per prestazioni di lavoro straordinario o per recupero"*. E poi nel terzo comma dell'art. 46 è scritto *"I lavoratori hanno titolo, nel rispetto della specifica disciplina sull'orario adottata dall'ente, ad un buono pasto per ogni giornata effettivamente lavorata nella quale, siano soddisfatte le condizioni di cui all'art. 45, comma 2"*.

Queste regole si giustificano sulla base della finalità principale dell'istituto che è quella di agevolare il dipendente al quale viene richiesta una particolare disponibilità in relazione alla durata della prestazione lavorativa giornaliera. In questi casi l'ammissione al servizio mensa o la concessione dei buoni pasti sono subordinati all'effettivo svolgimento di una giornata di lavoro ovvero, in termini contrattuali, è richiesta la sussistenza del requisito della prosecuzione dell'orario di lavoro anche nel pomeriggio con un'interruzione non inferiore a trenta minuti e non superiore alle due ore. Ma la norma dice ancora di più: ai fini della valutazione di questo requisito devono essere valutate anche le ulteriori prestazioni pomeridiane rese dai dipendenti come lavoro straordinario preventivamente autorizzato dal dirigente o come recupero di eventuali prestazioni in precedenza non rese. Quest'ultima eventualità si verifica nel caso di fruizione di un permesso breve (art. 20 del CCNL del 6 luglio 1995) o di utilizzo della flessibilità in entrata e in uscita conseguente come previsto dalla disciplina sull'orario di lavoro (vedi art. 17 del CCNL 6 luglio 1995).

Quali sono, dunque, le ipotesi escluse dalla portata applicativa dell'art. 45 del CCNL 14 settembre 2000? Sono tutti quei casi in cui i dipendenti, sulla base dell'articolazione oraria adottata dall'ente, effettuino una prestazione concentrata solo la mattina, il pomeriggio o, eventualmente, la notte. In tutti queste fattispecie viene meno la *ratio* applicativa dell'istituto che è quella, come già detto, di corrispondere il servizio mensa in favore di chi lavora in orario antimeridiano ed è costretto di permanere sul posto di lavoro anche durante le ore pomeridiane.

In base al tenore letterale dell'art. 45 richiamato, si deve, pertanto, escludere la possibilità di riconoscere il buono pasto anche al dipendente che inizi l'attività nel pomeriggio e la prosegui nelle ore serali effettuando una pausa di mezz'ora, poiché manca il presupposto essenziale per la fruizione del buono pasto cioè che l'attività sia svolta al mattino con prosecuzione nelle ore pomeridiane.

Infine, ogni dipendente ha diritto ad un solo pasto per ogni giornata lavorativa in cui presti

effettivamente il lavoro, con la conseguenza che nessun rilievo può attribuirsi al fatto che abbia già maturato il diritto ad un buono pasto e presti l'attività, dopo un'ulteriore pausa, anche nelle ore serali. Ciò porta a rilevare la dubbia legittimità delle clausole contrattuali contenute in alcuni contratti decentrati integrativi locali che riconoscono il diritto al secondo buono pasto in favore dei dipendenti che abbiano svolto durante la giornata un predeterminato numero di ore (in genere 12 ore).

E' da segnalare al riguardo l'ipotesi di contratto collettivo nazionale di lavoro per il biennio economico 2004-2005 sottoscritto il 7 febbraio 2006. Quest'ultimo all'art. 13 contiene una norma in cui è previsto che *"Nell'ambito della complessiva disciplina degli artt. 45 e 46 del CCNL del 14 settembre 2000 gli enti individuano, in sede di contrattazione decentrata integrativa, quelle particolari e limitate figure professionali che, in considerazione dell'esigenza di garantire il regolare svolgimento delle attività e la continuità dell'erogazione dei servizi e anche dell'impossibilità di introdurre modificazioni nell'organizzazione del lavoro, con specifico riferimento a quelli connessi all'area della protezione civile, all'area della vigilanza e all'area scolastica ed educativa ed alla attività di biblioteca, fermo restando l'attribuzione del buono pasto, possono fruire di una pausa per la consumazione dei pasti di durata determinata in sede di contrattazione decentrata integrativa, che potrà essere collocata anche all'inizio e alla fine di ciascun turno di lavoro"*.

Il nuovo contratto viene, pertanto, incontro alle situazioni particolarmente disagiate, prevedendo una clausola contrattuale di salvaguardia per alcune categorie di personale che si trovano nell'impossibilità di effettuare la pausa pranzo nello stesso orario degli altri dipendenti ma hanno diritto a percepire ugualmente il buono pasto.

### **Le incertezze applicative**

Un problema che pongono gli artt. 45 e 46 del CCNL 14 settembre 2000 è che non forniscono alcuna indicazione relativamente alla durata minima della prestazione lavorativa nella fase antecedente o successiva alla pausa pranzo, necessarie per la fruizione del beneficio.

Nel vuoto normativo è invalso nell'esperienza concreta l'uso negli enti locali di far rientrare la predetta disciplina fra quelle oggetto di contrattazione decentrata. Ciò pare legittimo in quanto *"i criteri generali per le politiche dell'orario di lavoro"* e *"l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro"* rientrano tra le materia oggetto di contrattazione decentrata integrativa (artt. 4, comma 2, lett. m, e 22, comma 3, del CCNL 1 aprile 1999), purché ciò avvenga secondo principi generali di logica e buon senso, ovvero non sia previsto ad esempio come necessario per maturare il diritto alla mensa un semplice rientro di 15 minuti pomeridiani come neppure un lungo lasso di tempo come più di tre ore.

Occorre, inoltre, sottolineare che in base al CCNL non è consentito erogare il servizio mensa o i buoni pasto sostitutivi al personale assente, qualunque sia la causa giustificativa della stessa ed il particolare regime giuridico ed economico che la contraddistingue. Accade spesso, invece, che le contrattazioni decentrate integrative stabiliscano un minimo complessivo di ore giornaliere (ad esempio 8 ore effettive di servizio) di permanenza al lavoro per maturare il diritto alla mensa o al buono pasto sostitutivo.

Ciò, se da un lato individua in modo palese un presupposto per maturare il diritto *de quo*, dall'altro genera un'ulteriore incertezza applicativa in caso di fruizione da parte dei dipendenti di un permesso orario antimeridiano e poi di svolgimento del regolare servizio in orario pomeridiano. In quest'ultime eventualità la soluzione applicativa non può essere univoca ma occorre vedere caso per caso la tipologia di permessi richiesti dai dipendenti.

Ciò è importante sottolinearlo perché ci sono delle disposizioni contrattuali e legislative che prevedono l'equiparazione del periodo temporale fruito in permessi all'attività lavorativa, ma ciò non vale *tout court* e, quindi, anche ai fini dell'applicazione della disciplina della mensa ma esclusivamente ai fini degli obblighi contributivi ricadenti sul datore di lavoro.

Facciamo due esempi. Nel caso di fruizione di permessi sindacali da parte dei rappresentanti sindacali per partecipare a trattative, convegni o congressi, l'art. 10 del *"Contratto collettivo nazionale quadro sulle modalità di utilizzo dei distacchi, aspettative e permessi nonché delle altre prerogative sindacali"* sottoscritto il 7 agosto 1998 prevede che gli incontri per le trattative dovrebbero avvenire al di fuori dell'orario di lavoro e che, ove ciò non sia possibile, devono essere attivate *"procedure e modalità idonee a tal fine"*, ossia tali da consentire al lavoratore l'espletamento del mandato (cambi di turno ecc.). Ma qualora l'attività sindacale sia svolta durante l'orario di lavoro, ciò non comporta automaticamente che sia assimilata all'attività di servizio,

perché per espressa previsione dello stesso CCNQ (art. 10, comma 7) in nessun caso il tempo dedicato alle trattative può essere considerato come tempo di lavoro.

Lo stesso discorso deve farsi nel caso di fruizione durante la mattina da parte di lavoratrici di permessi per l'accudimento del bambino durante il primo anno di vita (art. 39 del D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151). Occorre fare presente che di diversa opinione sono il Comitato nazionale di parità e il Comitato nazionale di pari opportunità del Ministero del lavoro. Di fronte al diniego opposto da un'Amministrazione ad un'istanza di una lavoratrice avanzata per il riconoscimento delle ore di allattamento, ai fini dell'attribuzione dei buoni pasto, come ore di presenza ai fini del servizio, i due comitati hanno espresso parere positivo. Invero, la disposizione del testo unico sulla maternità (art. 10, comma 2, della legge n. 1204/1971 ora art. 39 del D.Lgs. n. 151/2001) che prevede che "*I periodi di riposo (..) sono considerati ore lavorative agli effetti della durata e della retribuzione*", secondo entrambi i comitati, indica la completa equiparazione delle ore riconosciute per l'accudimento del figlio alla ordinaria presenza lavorativa della dipendente sul luogo di lavoro. Pertanto è stato concluso che, qualora le lavoratrici madri chiedano di usufruire di tali periodi giornalieri di riposo e svolgano nella giornata lavorativa un orario complessivo superiore alle sei ore, hanno diritto alla concessione del buono pasto. Il Collegio istruttorio del Comitato nazionale di pari opportunità ha, però, ribadito la necessità di fornire un'univoca interpretazione in materia ed, in considerazione del carattere di generalità che tale questione riveste per le lavoratrici, ha ritenuto indispensabile che anche l'ARAN (Agenzia per la Rappresentanza delle Pubbliche Amministrazioni) si esprima al riguardo.

Mi preme sottolineare che un analogo diritto è riconosciuto ai sensi dell'art. 40 del D.Lgs. n. 151/2001 anche al padre e, soprattutto, che occorre sempre tenere conto della finalità dell'istituto della mensa e dei buoni pasto che è solamente quella di agevolare il dipendente al quale viene richiesta una particolare disponibilità in relazione alla durata della prestazione lavorativa giornaliera.

Altra incertezza interpretativa è stabilire se la pausa pranzo di mezz'ora sia rinunciabile da parte del dipendente. Di fronte ad una richiesta di un dipendente di trasformare il rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale senza interruzione per la pausa pranzo e il rifiuto opposto da un'Amministrazione con conseguente imposizione della suddetta pausa di trenta minuti e riduzione della prestazione lavorativa, il giudice del lavoro in una recente sentenza (Tribunale di Firenze, Sezione Lavoro, 10 gennaio 2005, n. 1206) ha risposto positivamente, sostenendo che la pausa pranzo non è irrinunciabile, ma la rinuncia è soltanto condizionata all'esistenza di un interesse in capo all'amministrazione allo svolgimento ininterrotto della prestazione lavorativa. Il diritto alla pausa pranzo, ha pertanto sostenuto il giudice, è anteriore alla trasformazione consensuale dell'orario di lavoro da tempo pieno a tempo parziale.

Due ultime osservazioni. Nell'ultimo alinea del secondo comma dell'art. 45 del CCNL 14 settembre 2000 è scritto che "*Il pasto va consumato al di fuori dell'orario di servizio*". Ciò significa che vi è l'obbligo di timbrare la pausa pranzo e poi di rientrare al lavoro. Molti enti locali, ai fini del calcolo automatizzato del numero dei buoni pasto spettanti, programmano i sistemi automatici di rilevazione presenze/assenze in modo tale che qualora non sia stata effettuata la timbratura, sia tolta d'ufficio mezz'ora o addirittura un'ora e venga segnalato il buono pasto. Da ciò ne conseguono tutti i problemi applicativi che gli Uffici del Personale ben conoscono. Il problema sarebbe in realtà di facile soluzione: obbligare i dipendenti alla timbratura e richiamare i dirigenti, cui vengono affidate con il Piano esecutivo di gestione le risorse finanziarie unitamente alle risorse umane, a far rispettare ai dipendenti assegnati alle loro strutture le disposizioni interne sull'orario di lavoro.

Infine, al sesto comma dell'art. 45 del CCNL 14 settembre 2000 è previsto che è "*In ogni caso è esclusa ogni forma di monetizzazione indennizzante*". Viene pertanto esclusa la possibilità di sostituire gli stessi buoni pasto con forme di monetizzazione o di corresponsione di indennità sostitutive.

Al personale, invece, che fruisce del trattamento di trasferta (art. 41 del CCNL 14 settembre 2000), in considerazione della circostanza che lo stesso ha comunque diritto al rimborso delle spese dei pasti sostenute nell'ambito del relativo trattamento, non può essere riconosciuto il diritto alla concessione del buono pasto. Unica eccezione nel caso di svolgimento di missione solamente in orario antimeridiano o pomeridiano inferiore alle 8 ore e poi di svolgimento della restante giornata lavorativa in ufficio.

### **Per un'applicazione uniforme della disciplina con il personale dirigenziale**

Anche per il personale dirigenziale è prevista agli artt. 33 e 34 del CCNL del 23 dicembre 1999 un'analoga disciplina. Vi è però una differenza sostanziale: per questa categoria di dipendenti pubblici non è predefinita, neppure in via indiretta, la durata giornaliera e settimanale della prestazione lavorativa con il conseguente riconoscimento del potere di autogestione dell'orario: *"Nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'ente, il dirigente assicura la propria presenza in servizio e organizza il proprio tempo di lavoro correlandoli in modo flessibile alle esigenze della struttura cui è preposto ed all'espletamento dell'incarico affidato alla sua responsabilità in relazione agli obiettivi e programmi da realizzare"* (art. 16 del CCNL Area Dirigenza del 10 aprile 1996). Da tutto questo ne discende che, ai sensi del secondo comma dell'art. 33 soprarichiamato, *"Per poter usufruire del diritto alla mensa è necessario essere effettivamente in servizio"* e che *"I dirigenti hanno titolo, secondo le direttive adottate dai singoli enti, ad un buono pasto per ogni giornata in cui prestino servizio anche nelle ore pomeridiane"*.

Pertanto, se è vero che i dirigenti possono autogestirsi il tempo di lavoro ciò non significa che sia vietato agli enti determinare una disciplina uniforme sull'orario di lavoro per tutto il personale dirigenziale e non, in cui sia anche stabilito il tempo minimo di rientro pomeridiano (un'ora o due ore) per maturare il diritto a fruire del servizio mensa o dei buoni sostitutivi. Perché se è vero che ai dirigenti si applica un trattamento giuridico ed economico diverso da quello che si applica al restante personale, è anche vero che ai fini dell'applicazione di questo istituto la *ratio* non può che essere la stessa per tutti i lavoratori: agevolare tutti i dipendenti, senza distinzione di sorta, ai quali viene richiesta una particolare disponibilità nelle ore pomeridiane in relazione alla durata della prestazione lavorativa giornaliera. In altri termini, non è preclusa la possibilità per gli enti di assumere iniziative per l'accertamento delle presenze e delle assenze dei dirigenti e per la formulazione di indirizzi organizzativi attinenti la specifica materia della pausa pranzo: se i dirigenti non timbrano il cartellino o non effettuano concretamente una pausa per la consumazione del pasto perché riconoscere loro il diritto al servizio mensa o al buono sostitutivo?

Solamente prevedendo sia per i dirigenti che per il personale delle diverse categorie un tempo minimo di rientro pomeridiano per maturare il diritto al servizio mensa o ai buoni pasto (ad esempio un'ora pomeridiana), si è in grado di evitare dannose e inopportune disparità di trattamento del personale e assicurare un sereno clima lavorativo nel posto di lavoro.

**Dott. Michele Rossi**

*Responsabile Ufficio di Staff  
della Direzione Area Risorse Umane e Finanziarie  
della Provincia di Firenze*

*Per intervenire:* redazione@noccioli.it

**CHIUDI**