



Università
degli Studi
di Ferrara

Dipartimento
di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 1° livello

**Il Testo Unico del pubblico impiego (Decreto Legislativo n. 165/2001):
analisi giuridica ed impatti organizzativi**

Lavoro agile

Martedì 17 giugno 2025, ore 9.00-13.00 (7° modulo)

Docente

Maria Dolores Ferrara

Premessa

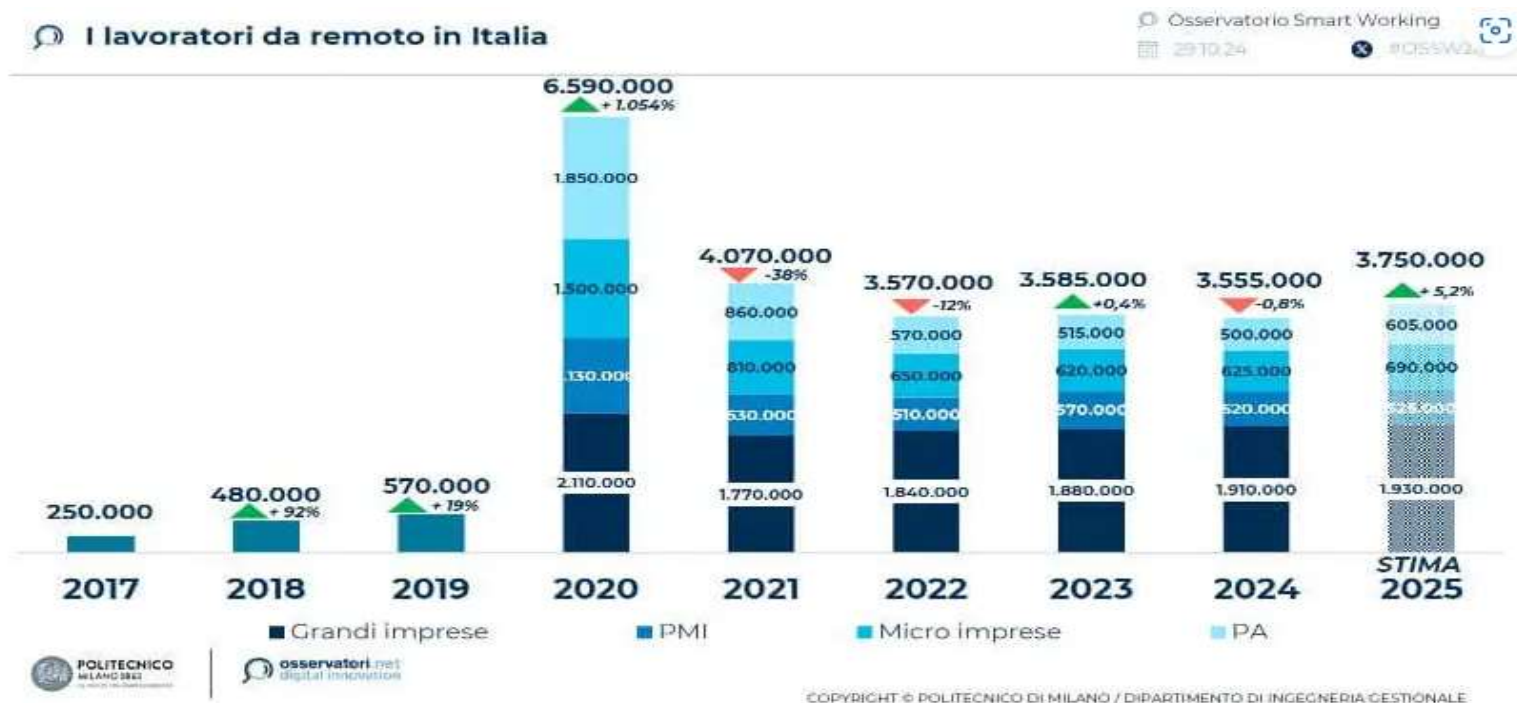
- Per comprendere l'impatto del lavoro agile nelle Pubbliche Amministrazioni occorre ricostruire le sue peculiari evoluzioni rispetto al lavoro privato.

Perché?

- Elementi di specialità rispetto al lavoro privato.

Dati

L'Osservatorio *Smart Working* della **School Of Management del Politecnico di Milano** su diffusione ed evoluzione del lavoro agile



Esiti ed impatti

- ❑ Il lavoro agile in Italia è tutt'altro che in declino
- ❑ Nonostante lo stop a tutte le misure di accesso agevolato per specifiche categorie, il numero di lavoratori da remoto nel 2024 è sostanzialmente stabile

3,55 milioni rispetto ai 3,58 milioni del 2023 (-0,8%)

- ❑ Cresce nelle grandi imprese, dove coinvolge quasi 2 milioni di lavoratori (1,91 milioni, +1,6% sul 2023), vicino al picco della pandemia, con il 96% delle grandi organizzazioni che oggi hanno consolidato delle iniziative
- ❑ Cala invece nelle PMI, passando a 520mila lavoratori dai 570mila dell'anno scorso
- ❑ Resta sostanzialmente stabile nelle microimprese (625mila nel 2024, 620mila nel 2023) e nella P.A. (500mila nel 2024, 515mila nel 2023)

Lo Stato digitale

1. La digitalizzazione della P.A. è un processo ormai ultraventennale
2. Fenomeno più normativo che reale nella vita amministrativa
3. Norma simbolo che è l'art. 3-bis della Legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, aggiunta tra i principi di quella importante legge del 2005, il medesimo anno in cui si approvava anche il CAD (D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82)

“Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le Amministrazioni Pubbliche agiscono mediante strumenti telematici e informatici nei rapporti interni, tra le diverse Amministrazioni e tra queste e i privati”

I «lavori agili» nella P.A.

- Lavoro agile ordinario
- Lavoro agile emergenziale
- Lavoro agile programmato



Disciplina «ordinaria»

- **Legge n. 81/2017**
- **Art. 14 Legge 07.08.2015, n. 124 (c.d. Legge «Madia»):** promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle Amministrazioni Pubbliche (e successive modifiche)

1. La suddetta disciplina si applica, in quanto compatibile

Disciplina emergenziale: tre fasi

Fase 1

Caratteristiche

- Utilizzabile unilateralmente dal datore di lavoro sia pubblico sia privato (una sorta di esercizio di *ius variandi*)
- Addirittura tendenzialmente obbligatorio nel lavoro pubblico: è evitabile infatti solo “qualora non sia possibile”

Disciplina emergenziale: tre fasi

Fase 2

Caratteristiche

- Cade il nesso tra presenza per «attività indifferibili e urgenti» e lavoro agile, ma prevede il vincolo a tenere in lavoro agile il 50% del personale adibito ad attività che, in base alla dimensione organizzativa e funzionale di ciascuna Amministrazione, possono essere svolte in modalità agile

Disciplina emergenziale: tre fasi

Fase 3

Caratteristiche

- Proroga lavoro agile emergenziale al 31 dicembre 2021 e ridotto ad “almeno il 15%” l’obbligo delle Amministrazioni di garantire il lavoro agile
- Rientro in presenza dal 15 ottobre 2021

Fine dello *smart working* emergenziale

- Proroga fino al **30 giugno 2022** e poi fino al **31 dicembre 2022** del diritto allo *smart working* per i soggetti in condizione di fragilità (e per i genitori di figli *under 14* a condizione che sia compatibile con le mansioni)
- **E di proroga in proroga...si è arrivati al 2024**
- Dal 1° gennaio 2024 è terminato lo *smart working* per i lavoratori fragili della Pubblica Amministrazione

Direttiva «salva fragili»

- La Direttiva ha lo scopo di *“sensibilizzare la dirigenza delle Amministrazioni Pubbliche ad un utilizzo orientato alla salvaguardia dei soggetti più esposti a situazioni di rischio per la salute, degli strumenti di flessibilità che la disciplina di settore – ivi inclusa quella negoziale – già consente”*
- Si legge nella Direttiva *“Nell’ambito dell’organizzazione di ciascuna Amministrazione sarà, pertanto, **il dirigente** responsabile a individuare le misure organizzative che si rendono necessarie, attraverso specifiche previsioni nell’ambito degli accordi individuali”*

Disciplina emergenziale: un caso giurisprudenziale

In un caso discusso dal Tribunale di Taranto, il Giudice richiamando la specifica normativa emergenziale nel lavoro pubblico vigente ha **rimarcato** che alcun bilanciamento/verifica andava fatta, se non quella di **verifica delle mansioni svolte in modalità agile con le competenze richieste dall'area rivestita (ossia Area B)**

Tribunale di Taranto, sez. Lavoro, 29/01/2021, n. 2461

Da diritto a priorità

Lo *status* di fragilità ritorna ad essere rilevante al fine di far scattare non il diritto, ma una semplice priorità al lavoro agile (art. 18, co. 3-bis, Legge n. 81/2017, come aggiunto dall'art. 1, co. 485, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 e successivamente sostituito dall'art. 4, co. 1, lettera b), numero 1), del D.Lgs. 30 giugno 2022, n. 105)

Parità di trattamento

- Sul piano generale, è stata ribadita la parità, ad esempio, sul piano dell'obbligo vaccinale
- Per la Corte Costituzionale deve considerarsi non irragionevole la scelta legislativa che impone la vaccinazione quale requisito essenziale per il personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie di non escludere dall'obbligo vaccinale quel personale che, facente parte di categorie destinatarie di detto obbligo, era impiegato in servizio nelle modalità del lavoro agile
- Corte Costituzionale n. 186/2023; Tribunale Mantova, sez. Lavoro, 17 febbraio 2022, n. 30

Ma...

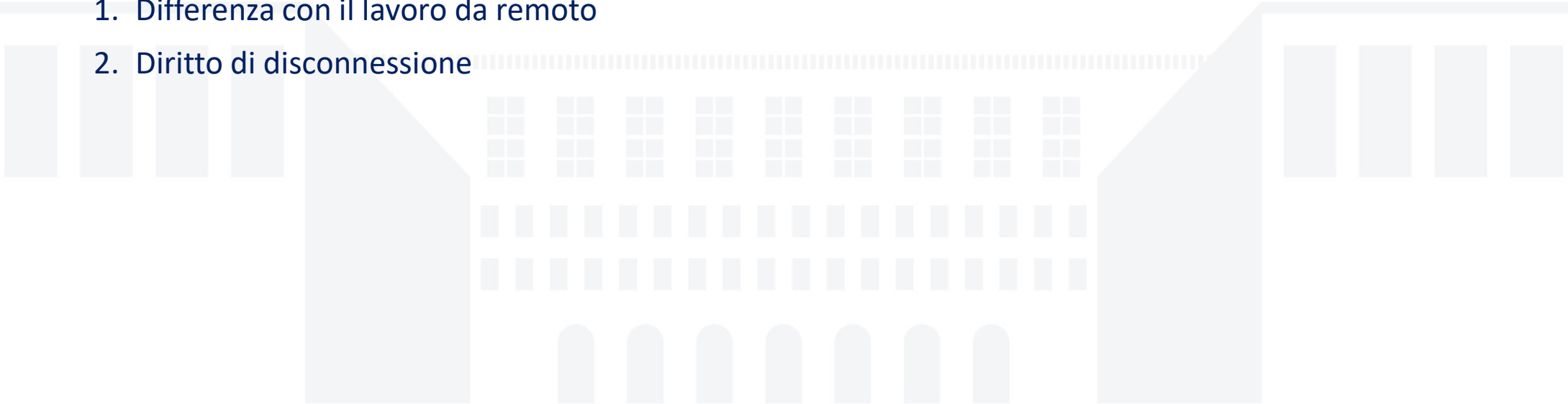
- In relazione alla gestione del rapporto di lavoro non sono mancati strappi alla regola controversa vicenda de diritto a fruire dei buoni pasto, diritto negato appunto dai giudici di merito poiché non rientranti nella nozione di «trattamento economico e normativo» che, ai sensi dell'art. 20 della Legge n. 81/2017, deve essere riconosciuto in regime di *smart working*
- Tribunale di Venezia, sez. Lavoro, 8 luglio 2020

Il lavoro agile ordinario

Dalla contrattazione collettiva all'interpretazione giurisprudenziale

1. Differenza con il lavoro da remoto

2. Diritto di disconnessione



Il lavoro agile ordinario

Dalla contrattazione collettiva all'interpretazione giurisprudenziale

- Nel lavoro pubblico ha trovato una compiuta sistematizzazione giuridica la definizione e distinzione tra il telelavoro e il lavoro agile
- Già nella Direttiva n. 3/2017 si segnala che *«va ribadita la differenza con il telelavoro, meglio identificabile come prestazione lavorativa a distanza (ad es. presso l'abitazione della lavoratrice o del lavoratore)»*
- Per la maggior parte della dottrina, fin dall'inizio si è detto che Il lavoro agile *«non costituisce una fattispecie concettualmente autonoma e distinta dal telelavoro»* ma è piuttosto inquadrabile come *un sottoinsieme di sue species»* (Peruzzi, Alessi)

Ma....

- Nella tornata contrattuale 2019-2021 si è provveduto a distinguere e delimitare le due fattispecie
- Il lavoro da remoto è prestato, **con vincolo di tempo e nel rispetto dei conseguenti obblighi di presenza** derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro, attraverso una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa, che comporta la effettuazione della prestazione in luogo idoneo e diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato
- Al contrario del lavoro agile vi è rigida determinazione del luogo di lavoro da remoto (ossia il domicilio del lavoratore o luoghi di *coworking* o il lavoro decentrato da centri satellite)
- Per alcuni profili si rinvia alla disciplina del lavoro agile (in particolare in merito alla necessità di stipulare l'accordo individuale e al suo contenuto, alla disconnessione e alla formazione)

Diritto di disconnessione (e non solo)

- Implementazione del dettato legislativo più che sul principio di compatibilità si è fondata sull'**adattamento** delle regole ai rapporti di lavoro pubblico
- Particolarmente evincibile sia dalle disposizioni ministeriali **sull'orario di lavoro sia con riferimento alle regole collettive sul diritto di disconnessione**
- Nel primo caso, prevale la tendenza a regolare, seppure in modo blando, le coordinate di riferimento dell'orario
- Nel secondo caso, invece, si tenta di ritagliare chirurgicamente la disconnessione dagli strumenti tecnologici dal diverso e non sovrapponibile periodo di riposo/non lavoro per raggiunto limite dell'orario massimo giornaliero

La disconnessione e le fasce

Disciplina del tempo di lavoro agile

a) fascia di contattabilità - nella quale il lavoratore è contattabile sia telefonicamente che via *mail* o con altre modalità simili. Tale fascia oraria non può essere superiore all'orario medio giornaliero di lavoro

b) fascia di inoperabilità - nella quale il lavoratore non può erogare alcuna prestazione lavorativa. Tale fascia comprende il periodo di 11 ore di riposo consecutivo giornaliero nonché il periodo di lavoro notturno tra le ore 22:00 e le ore 6:00 del giorno successivo

Diritto alla disconnessione nella fascia B) e...negli orari diversi da quelli ricompresi nella fascia di cui alla lett. a): in tali periodi **non sono richiesti contatti** con i colleghi o con il dirigente per lo svolgimento della prestazione lavorativa, la lettura delle *mail*, la risposta alle telefonate e ai messaggi, l'accesso e la connessione al sistema informativo dell'azienda o ente

Dal POLA al Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

- Il **D.L. n. 80/2021** all'art. 6, co. 6 (convertito dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113) introduce il nuovo "Piano Unico" della P.A., il "**Piano Integrato di Attività e Organizzazione**"
- **Accorpa, tra gli altri, i Piani della performance, del lavoro agile, della parità di genere, dell'anticorruzione.**
- **I POLA confluiscono in questo nuovo Piano unico, che ha durata triennale con aggiornamento annuale e dovrà essere pubblicato dalle Amministrazioni entro il 31 dicembre di ogni anno**
- **Il Decreto Ministeriale 24 giugno 2022 definisce i contenuti e lo schema tipo del PIAO, nonché le modalità semplificate per gli enti con meno di 50 dipendenti**
- **il DPR n. 81 del 30 giugno 2022 dispone la **soppressione** degli adempimenti assorbiti nel PIAO; contiene alcune disposizioni di **coordinamento**, che si rendono necessarie nonostante la nuova qualificazione dell'intervento normativo; prevede che il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'ANAC (per la disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza) effettuino una **attività di monitoraggio** sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel PIAO, all'esito della quale provvedere alla individuazione di eventuali ulteriori disposizioni incompatibili con la disciplina introdotta**

Dalla PROGRAMMAZIONE del lavoro agile alla programmazione INTEGRATA del lavoro agile

Nodi critici

- Lavoratori fragili
- Misurazione del tempo di lavoro

Il tempo è ancora una buona unità di misura per quantificare l'obbligazione lavorativa? Ai fini del trattamento economico? Della valutazione della *performance*? Dei risultati? O sarebbe meglio sviluppare sistemi di misurazione dei carichi di lavoro?

Nodi critici

- Marcata specialità rispetto al lavoro privato (accordo individuale ma anche regolamenti, finalità, disciplina dei contratti collettivi)
- Lavoro agile collegato alla programmazione degli obiettivi, delle *performance*, dei risultati...
- Strumento di flessibilità, autonomia, responsabilizzazione, orientamento ai risultati?
- Favorire una rivoluzione culturale, organizzativa, di processo?