

EMERGENZA LAVORO AGILE NELLA P.A.

di **MARIANNA RUSSO**

Articolo del 17 marzo 2020

ISSN 2420-9651

Il convulso susseguirsi dei provvedimenti normativi volti a fronteggiare l'emergenza sanitaria causata dal Coronavirus ha improvvisamente acceso i riflettori sul lavoro agile, in modo particolare nella P.A., che stava recependo la nuova modalità di svolgimento del lavoro subordinato con notevole ritardo rispetto al settore privato.

Il contributo si propone di analizzare i limiti e le potenzialità di questa coattiva messa a regime dello smart working nella P.A.

Lavoro agile e COVID-19: le norme di riferimento.

Il convulso susseguirsi dei provvedimenti normativi volti a fronteggiare l'emergenza sanitaria causata dalla drammatica diffusione del Coronavirus ha improvvisamente acceso i riflettori sul lavoro agile (anche detto *smart working*) [per un approfondimento, CASILLO 2017, 19; EUROFOUND, ILO 2017; SANTORO PASSARELLI 2017, 369; MALZANI 2018, 17; RICCI 2018, 632; CARUSO 2019, 1005], prospettato come soluzione valida ed efficace per il contenimento del contagio nei luoghi di lavoro ([art. 1, comma 2, lett. o, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6](#); [art. 3 d.P.C.M. 23 febbraio 2020](#); [art. 2 d.P.C.M. 25 febbraio 2020](#); [art. 4, comma 1, lett. a, d.P.C.M. 1 marzo 2020](#); [art. 1, comma 1, lett. n, d.P.C.M. 4 marzo 2020](#); [art. 2, comma 1 lett. r, d.P.C.M. 8 marzo 2020](#); [art. 1, commi 6, 7, lett. a, e 10, d.P.C.M. 11 marzo 2020](#)).

La – già scarna – disciplina del lavoro agile [sulla necessità di una legislazione maggiormente dettagliata, si v. SPINELLI 2018, 114; *contra*, MARTONE 2018, 464], introdotta dagli [artt. 18 ss. della l. 22 maggio 2017, n. 81](#), viene derogata «per la durata dello stato di emergenza» dalla necessità di estenderne il più possibile l'adozione: «è applicabile in via automatica ad ogni rapporto di lavoro subordinato [...] anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti».

In pratica, per causa di forza maggiore, alla più volte segnalata mancanza di coinvolgimento della contrattazione collettiva [TIRABOSCHI 2017, 34; LECCESE 2019, IX] si è aggiunta l'irrilevanza del consenso anche del lavoratore stesso, considerato che la modalità di lavoro agile può essere imposta discrezionalmente dal datore di lavoro. In fondo, è in capo a quest'ultimo che ricadono gli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro ai sensi del [d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81](#), e la responsabilità di attivare le necessarie misure, al fine di tutelare l'integrità psico-fisica del lavoratore ([art. 2087 c.c.](#)). E l'adozione delle modalità di lavoro a distanza è stata ritenuta una misura adeguata, come rilevabile dai provvedimenti governativi sopra elencati.

Alle finalità espressamente previste dalla legge – incremento della competitività e agevolazione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro [DE GROOF 2017, 51; CASILLO 2018, 115], soprattutto nell'ottica della cura dei figli (v. [art. 18, comma 3-bis, l. n. 81 del 2017](#)) – si aggiunge, in maniera pressante e urgente, la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Per agevolarne ulteriormente l'effettivo utilizzo, i citati d.P.C.M. specificano che «gli obblighi di informativa di cui all'[art. 22» della l. n. 81 del 2017](#) – cioè, quelli

concernenti proprio la sicurezza sul lavoro, che è certamente uno degli aspetti più delicati e controversi [ALLAMPRESE-PASCUCCI 2017, 307; DELOGU 2017, 108; GUARINIELLO 2017, 2010; PERUZZI 2017, 26; ROTA 2017, 172] – «sono assolti in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito» dell'INAIL, nell'ottica della tempestività e dello snellimento degli adempimenti.

Lavoro agile e P.A.: limiti e potenzialità.

Come ha reagito la P.A. all'impellenza di adottare le modalità di lavoro agile?

Le Amministrazioni Pubbliche sono state finora il fanalino di coda nell'applicazione dello *smart working*: a fronte dei 570.000 dipendenti privati occupati in modalità di lavoro agile (secondo la ricerca condotta dal Politecnico di Milano, nel 2019 lo *smart working* ha coinvolto 58% dei dipendenti delle grandi imprese e il 12% dei dipendenti delle piccole e medie imprese, in https://www.osservatori.net/it_it/osservatori/smart-working), i progetti pilota nel lavoro pubblico hanno stentato a decollare e i risultati conseguiti non corrispondono alle aspettative.

Nel 2019 solo il 16% delle Pubbliche Amministrazioni ha avviato programmi strutturati di lavoro agile per i propri dipendenti: *ictu oculi* potrebbe sembrare un dato piuttosto deludente, ma è comunque un segnale incoraggiante, se confrontato all'8% dell'anno precedente e al 5% del 2017. D'altronde, è opportuno segnalare che, nell'arco dell'ultimo triennio, alcune Amministrazioni si sono distinte per aver intrapreso passi significativi in questa direzione, conseguendo risultati soddisfacenti in termini di produttività e di benessere dei lavoratori: ad esempio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Comune di Milano.

Occorre, in ogni caso, tenere presente che, mentre nel lavoro privato il ricorso allo *smart working* era iniziato ben prima dell'introduzione normativa, grazie alla contrattazione collettiva [DAGNINO, TIRABOSCHI 2016; TIRABOSCHI 2016], soprattutto di livello aziendale (già prima della [l. n. 81 del 2017](#) l'82% delle grandi imprese e il 76% delle medie imprese avevano già sperimentato – o erano in procinto di avviare – lo *smart working*), la P.A. si è dovuta confrontare con questa “novità” soltanto in seguito alla [l. 7 agosto 2015, n. 124](#), sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche L'art. 14 di tale legge, nell'ambito della promozione della conciliazione vita-lavoro, ha incentivato l'adozione di «nuove modalità spazio-temporali

di svolgimento della prestazione lavorativa». Il tutto, però, «nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», e con la previsione di una lenta metabolizzazione (“entro tre anni) e di un limitato coinvolgimento del personale («almeno il 10% dei dipendenti, ove lo richiedano»).

Il comma 3 dell'[art. 18 l. n. 81 del 2017](#) ha esteso ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, “in quanto compatibili”, le disposizioni in materia di lavoro agile e la [direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'1 giugno 2017](#) ha tracciato le linee guida per la loro implementazione [BROLLO 2017, 119]. E allora perché la P.A. è rimasta indietro?

Il massiccio e coattivo ricorso al lavoro agile per fronteggiare l'emergenza sanitaria potrebbe proprio essere l'occasione per fare il punto della situazione e interrogarsi su quali siano le criticità che rallentano la “normale” applicazione dello *smart working* nella P.A.

In effetti, la Pubblica Amministrazione italiana sembra piuttosto refrattaria nell'adattarsi alle novità relative allo svolgimento della prestazione lavorativa e, al riguardo, i maggiori ostacoli potrebbero essere individuati nel ritardo tecnologico, nelle risorse strumentali ed economiche insufficienti, nell'età sempre più avanzata del personale e nella sua formazione digitale talvolta non adeguata, nella percezione di un sistema normativa complesso e ancora non abbastanza chiaro...

Neanche la circolare n. 1 del 2020, emanata il 4 marzo 2020 dal Ministro per la P.A., sull'onda dei richiamati d.P.C.M., riesce a centrare il problema.

Si limita, infatti, a delineare il panorama normativo di riferimento, senza addentrarsi nei meandri dei problemi applicativi che scaturiscono dal ribaltamento della situazione: non più una fase sperimentale a cui abituarsi gradualmente, ma l'attuazione tempestiva del lavoro agile come “via ordinaria” di svolgimento della prestazione; non più una percentuale limitata di dipendenti “volontari”, ma il coinvolgimento “coattivo” del maggior numero di personale possibile. L'art. 1, comma 6, pone, infatti, l'accento sulle “attività indifferibili da rendere in presenza”, che devono essere individuate dall'Amministrazione stessa. Tutte le altre possono essere rese in modalità agile.

Si tratta di una sorta di “terapia d'urto”, di un vero e proprio rovesciamento di mentalità che non potrà non lasciare un segno nell'organizzazione del lavoro all'interno della P.A.

Riferimenti bibliografici.

- A. ALLAMPRESE-F. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore «agile»*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, 2, I, 307;
- M. BROLLO, *Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2017, 1, 119;
- R. CASILLO, *La subordinazione «agile»*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, n. 3, 19;
- R. CASILLO, *Competitività e conciliazione nel lavoro agile*, in *Riv. giur. lav.*, 2018, 1, I, 115;
- B. CARUSO, *Il lavoro digitale e tramite piattaforma: profili giuridici e di relazioni industriali I lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale europeo: tutele rimediali legali, giurisprudenziali e contrattuali*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 4, 1005;
- E. DAGNINO-M. TIRABOSCHI (a cura di), *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, in *Adapt Labour Studies e-Book series*, n. 50, 2016;
- S. DE GROOF, *How Can Labour Law Contribute to Work-Life Balance? Recommendations for a Modern Working Time Law*, in S. DE GROOF (a cura di), *Work-Life Balance in the Modern Workplace*, in *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 2017, 51;
- A. DELOGU, *Obblighi di sicurezza: tutela contro gli infortuni e le malattie professionali nel lavoro agile*, in AA.VV., *Il lavoro agile nella disciplina legale, collettiva ed individuale. Stato dell'arte e proposte interpretative di un gruppo di giovani studiosi*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 6, 2017, 108;
- EUROFOUND AND THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*, in *Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office*, Ginevra, 2017;
- R. GUARINIELLO, *Lavoro agile e tutela della sicurezza*, in *Dir. prat. lav.*, 2017, n. 32-33, 2010;
- V. LECCESE (2019), *Se il lavoro iperconnesso diventa l'occasione per scaricare sull'uomo il rischio di impresa*, in *Relazione al Convegno Nazionale AGI 2019*, in *GLav*, n. 39, IX;
- F. MALZANI, *Il lavoro agile tra opportunità e rischi per il lavoratore*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, 1, 17;
- M. MARTONE, *Il lavoro agile nella [l. 22 maggio 2017, n. 81](#): un inquadramento*, in G. ZILIO GRANDI-M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo Statuto*

- del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, 464;
- M. PERUZZI, *Sicurezza e agilità: quale tutela per lo smart worker?*, in *Dir. sic. lav.*, 2017, 1, 26;
- G. RICCI, *Il lavoro a distanza di terza generazione: la nuova disciplina del “lavoro agile”* ([l. 22 maggio 2017, n. 81](#)), in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, 632;
- A. ROTA, *Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori digitali. Persona e pervasività delle tecnologie*, in P. TULLINI (a cura di), *Web e lavoro. Profili evolutivi e di tutela*, Torino, 2017, 172;
- G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro autonomo non imprenditoriale, il lavoro agile e il telelavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, 3, 369;
- C. SPINELLI, *Tecnologie digitali e lavoro agile*, Bari, 2018;
- M. TIRABOSCHI, *Il “lavoro agile” nella contrattazione collettiva oggi*, in *Adapt Labour Studies e-Book series*, n. 2, 2016;
- M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT*, n. 335, 2017.