

## LA NECESSARIA CONTINUITÀ DELL' AZIONE AMMINISTRATIVA E L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

di **MATTEO TURRIN**

*Articolo del 19 marzo 2020*

ISSN 2420-9651

*Il contributo riporta e sintetizza alcune delle principali misure di tipo organizzativo adottate dal legislatore allo scopo di garantire la continuità dell'azione amministrativa nel contesto dell'emergenza epidemiologica in atto e tra le quali spicca su tutte il ricorso al lavoro agile.*

## **Le misure organizzative volte ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa.**

L'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha ormai paralizzato l'intero Paese, ad eccezione della “macchina amministrativa”, la quale - a differenza delle attività produttive e commerciali - non può certo arrestarsi. A questo scopo, il legislatore ha adottato diverse misure organizzative volte ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa, *id est* delle prestazioni di lavoro rese dai pubblici dipendenti.

Prima di entrare nel merito dell'argomento, vale peraltro la pena di precisare come le misure che ci si accinge ad illustrare non riguardino i servizi per le emergenze ed i servizi pubblici essenziali direttamente coinvolti nella gestione dell'emergenza epidemiologica in atto, ai quali sono piuttosto dedicate le disposizioni di cui agli [artt. da 21 a 24 d.l. 2 marzo 2020, n. 9](#), nonché numerose altre disposizioni disseminate all'interno del [d.l. 17 marzo 2020, n. 18](#). Chiarito questo aspetto, vengono innanzitutto in rilievo i [d.P.C.M. 8 marzo 2020, 9 marzo 2020 e 11 marzo 2020](#), tutti adottati sulla base del disposto di cui all'[art. 3, comma 1, d.l. 23 febbraio 2020, n. 6](#), convertito in [l. 5 marzo 2020, n. 13](#). Così, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi dell'epidemia in corso, ai sensi dell'art. 1, c. comma 1, lett. e), d.P.C.M. 8 marzo 2020 – disposizione la cui efficacia è stata estesa dall'[art. 1, comma 1, d.P.C.M. 9 marzo 2020](#) all'intero territorio nazionale – il legislatore ha anzitutto raccomandato «ai datori di lavoro pubblici e privati di promuovere [...] la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti dei periodi di congedo ordinario e di ferie». Al medesimo scopo, ma tenendo conto al contempo dell'esigenza di salvaguardare la continuità dell'azione amministrativa, l'[art. 1, n. 6, d.P.C.M. 11 marzo 2020](#) ha disposto che, sull'intero territorio nazionale, «le pubbliche amministrazioni assicurano lo svolgimento in via ordinaria delle prestazioni lavorative in forma agile del proprio personale dipendente, anche in deroga agli accordi individuali e agli obblighi informativi di cui agli [articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81](#) e individuano le attività indifferibili da rendere in presenza». Peraltro, se la prima delle due misure è valevole nei confronti dei datori di lavoro privati e pubblici fino al 3 aprile 2020 (cfr. art. 5, comma 1, d.P.C.M. [8 marzo 2020](#)), la seconda si applica esclusivamente nei confronti dei datori di lavoro pubblici e solo fino al 25 marzo (cfr. art. 2, comma 1, d.P.C.M. 11 marzo 2020). Infatti, per quanto riguarda il lavoro agile, nei confronti dei datori di lavoro privati trovano applicazione delle misure differenti, ovvero quelle di cui all'[art. 2, comma 1, lett.](#)

[r\), d.P.C.M. 8 marzo 2020](#), nonché quelle di cui all'[art. 1, n. 7, lett. a\), e n. 10, d d.P.C.M. 11 marzo 2020](#). La principale differenza tra queste misure e quelle valesse nei confronti delle pubbliche amministrazioni sta nel fatto che queste ultime, a differenza dei datori di lavoro privati, sono esentate sia dall'obbligo di consegnare al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza l'informativa scritta di cui all'[art. 22, comma 1, l. n. 81 del 2017](#) sui rischi generali e specifici connessi alla particolare modalità di svolgimento della prestazione di lavoro, sia da quello di effettuare le comunicazioni obbligatorie di cui al successivo art. 23, comma 1.

Sempre in tema di lavoro agile, giova ricordare come l'[art. 18, comma 5, d.l. n. 9 del 2020](#) abbia modificato l'[art. 14, comma 1, l. 7 agosto 2015, n. 124](#), sopprimendo l'inciso «per la sperimentazione». Il significato di tale intervento ce lo fornisce lo stesso legislatore e, più precisamente, la Circolare del Ministro per la pubblica amministrazione 4 marzo 2020, n. 1, recante «Misure incentivanti per il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa», la quale – infatti – chiarisce che, «per effetto delle modifiche apportate [...], è superato il regime sperimentale dell'obbligo per le amministrazioni di adottare misure organizzative per il ricorso a nuove modalità spazio temporali di svolgimento della prestazione lavorativa con la conseguenza che la misura opera a regime». Agli indirizzi operativi contenuti all'interno della Circolare in discorso e volti ad incentivare il ricorso a modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa, lavoro agile *in primis*, va poi affiancato il disposto di cui all'[art. 18, comma 1, d.l. n. 9 del 2020](#), ai sensi del quale, «allo scopo di agevolare l'applicazione del lavoro agile [...] quale ulteriore misura per contrastare e contenere l'imprevedibile emergenza epidemiologica, i quantitativi massimi delle vigenti convenzioni-quadro di Consip S.p.A. per la fornitura di personal computer portatili e tablet possono essere incrementati sino al 50 per cento del valore iniziale delle convenzioni». Peraltro, consapevole della scarsità di risorse a disposizione per l'acquisto di nuove strumentazioni, la Circolare n. 1 del 2020 si è affrettata a precisare che, «a fronte dell'indisponibilità o insufficienza di dotazione informatica da parte dell'amministrazione», è in ogni caso possibile ricorrere a «modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa anche nei casi in cui il dipendente si renda disponibile ad utilizzare propri dispositivi», con l'obbligo – in questo caso – di garantire «adeguati livelli di sicurezza e protezione della rete secondo le esigenze e le modalità definite dalle singole pubbliche amministrazioni» (art. 3). In questo senso, peraltro, già

disponeva la [Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° giugno 2017, n. 3](#), recante «Indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'[articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124](#) e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempo di vita e di lavoro dei dipendenti» (cfr. par. 1.D). Nello stesso verso del predetto art. 18, c. 1, si muove oltretutto anche l'[art. 75 d.l. n. 18/2020](#), rubricato «Acquisti per lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e di servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese».

Si segnala poi la Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione 12 marzo 2020, n. 2, recante «Indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#)», e che ha provveduto a sostituire la Direttiva 25 febbraio 2020, n. 1, (cfr. art. 9). Quest'ultima – diretta alle P.A. di cui all'[art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001](#), le quali, nell'ambito delle proprie competenze, sono tenute ad assicurare «l'applicazione delle misure oggetto della direttiva alle società a controllo pubblico e agli enti vigilati» (art. 1) – oltre a fornire alcune indicazioni operative in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica in atto, si preoccupa altresì di garantire la continuità dell'azione amministrativa. Così, se da un lato si afferma che «le misure adottate [...] sono, fra l'altro, finalizzate a ridurre la presenza dei dipendenti pubblici negli uffici e ad evitare il loro spostamento», dall'altro si precisa che «tuttavia non pregiudicano lo svolgimento dell'attività amministrativa da parte degli uffici pubblici» (art. 2). Non a caso, la Direttiva dispone che «le pubbliche amministrazioni, anche al fine di contemperare l'interesse alla salute pubblica con quello alla continuità dell'azione amministrativa, nell'esercizio dei poteri datoriali assicurano il ricorso al lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa» (art. 3). Coerentemente, le p.a. sono tenute a limitare «la presenza del personale negli uffici ai soli casi in cui la presenza fisica sia indispensabile [...], adottando forme di rotazione dei dipendenti per garantire un contingente minimo di personale da porre a presidio di ciascun ufficio, assicurando prioritariamente la presenza del personale con qualifica dirigenziale in funzione del proprio ruolo di coordinamento» (art. 2). Mentre, «per le attività che, per la loro natura, non possono essere oggetto di lavoro agile, le amministrazioni, nell'esercizio dei propri poteri datoriali, adottano strumenti alternativi quali, a titolo di esempio, la rotazione del personale, la fruizione degli istituti di congedo, della banca

ore o istituti analoghi, nonché delle ferie pregresse nel rispetto della disciplina definita dalla contrattazione collettiva» (art. 2). A questo proposito, il [d.l. n. 18 del 2020](#) ha poi chiarito che «esperite tali possibilità le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio» e che «il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge» (art. 87, comma 3). Ciò detto, deve peraltro osservarsi come la Direttiva n. 2 del 2020 inviti le p.a. a rivedere le «attività che possono essere oggetto di lavoro agile, [proprio] con l'obiettivo prioritario di includere anche attività originariamente escluse» (art. 3), sì da evitare il ricorso ai suddetti istituti, nonché - soprattutto - l'esenzione dal servizio.

In materia di lavoro agile è da ultimo intervenuto il [d.l. n. 18 del 2020](#), il quale – all'art. 39, comma 1 – ha previsto che «fino alla data del 30 aprile 2020, i lavoratori dipendenti disabili nelle condizioni di cui all'[articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n.104](#) o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità nelle condizioni di cui all'[articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104](#), hanno diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile ai sensi dagli [articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81](#), a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione». Inoltre, sempre con [d.l. n. 18 del 2020](#), il legislatore ha poi provveduto a ribadire alcune delle indicazioni già contenute all'interno della Circolare n. 1 del 2020 e della Direttiva n. 2/2020, nonché a disporre che «fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-2019, ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#)» (art. 87), con ciò di fatto estendendo l'ambito di applicazione temporale della misura di cui all'[art. 1, n. 6, d.P.C.M. 11 marzo 2020](#).

### **La centralità del lavoro agile.**

In estrema sintesi, aldilà di alcune indicazioni operative utili a gestire l'emergenza epidemiologica e – in particolare – a ridurre il rischio contagio contenute all'interno della Direttiva n. 2 del 2020 (cfr. art. 7), valide essenzialmente per le attività indifferibili da rendere in presenza, si registra come le misure organizzative adottate dal

legislatore al fine di salvaguardare al contempo la continuità dell'azione amministrativa e la salute e la sicurezza dei cittadini e dei pubblici dipendenti si possano sostanzialmente riassumere nella volontà di semplificare e promuovere il ricorso all'istituto di cui al Capo II della [l. n. 81 del 2017](#), ora attivabile in via unilaterale dal datore di lavoro pubblico e privato.

La speranza è che, una volta terminata l'emergenza, le p.a. riescano a fare tesoro di questa esperienza, dando vita a progetti strutturati di lavoro agile volti questa volta a realizzare le finalità per le quali è stato originariamente predisposto l'istituto in discorso, ovvero ad incrementare l'efficienza delle p.a. e ad agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei pubblici dipendenti.

### **Riferimenti bibliografici.**

E. DAGNINO, *Il lavoro da remoto per il contrasto al Coronavirus: la disciplina provvisoria*, in *Bollettino speciale ADAPT*, n. 2, 28 febbraio 2020.

M. MENEGOTTO, *Coronavirus: trasferte, lavoro agile e telelavoro*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, n. 7, 17 febbraio 2020.

M. MENEGOTTO-G. PIGLIALARMI, *Coronavirus: primo commento alle misure emergenziali adottate dal Governo sulla questione lavoro*, in *Bollettino ordinario ADAPT*, n. 8, 24 febbraio 2020.

M. TURRIN, *Il lavoro agile quale misura per fronteggiare l'emergenza COVID-19*, in [www.rivistalabor.it](http://www.rivistalabor.it), rubrica "Aggiornamenti", 3 marzo 2020.