

Approfondimento n. 13 – 3 maggio 2021

COME CAMBIA IL LAVORO AGILE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CON IL DECRETO “PROROGHE”

Luca Di Donna

Introduzione

Cambia ancora la normativa che regola il lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, sia in regime ordinario che emergenziale. Il Governo, infatti, durante il Consiglio dei Ministri svoltosi il 29 aprile scorso, ha approvato un decreto-legge (il c.d. decreto “Proroghe”) che apporta diverse modifiche alla disciplina dello smart working introdotta dall’articolo 263 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Una riforma improntata alla valorizzazione dell’autonomia organizzativa delle pubbliche amministrazioni, che le lascia libere di individuare autonomamente quali attività possono essere svolte in lavoro agile e quanti dipendenti destinare ad esse.

La novella, afferma infatti il ministro Brunetta, esalta la flessibilità organizzativa di ogni pubblica amministrazione nell’utilizzo del lavoro agile, ancorandola non più a una percentuale, ma al rispetto di principi di efficienza, efficacia e *customer satisfaction* e liberandola dalla rigidità derivante dalla soglia del 50% prevista in precedenza. Trattasi cioè di una modifica che consente a ciascuna amministrazione, nel rispetto delle misure di contenimento del COVID-19 e delle disposizioni emanate dalle autorità sanitarie competenti, di avere piena autonomia organizzativa senza dover garantire il rispetto di una soglia minima che, in taluni casi, potrebbe comportare ricadute negative in termini di efficienza.

Con questo approfondimento intendiamo proporre una breve panoramica delle principali novità introdotte dal provvedimento in esame, rinviando ad altre occasioni una loro analisi e interpretazione più approfondita.

Il lavoro agile nel contesto emergenziale

Per comprendere meglio le ricadute applicative immediate della novella normativa qui esaminata è opportuno mettere a confronto il testo originale dell’art. 263 del D.Lgs. n. 34/2020 (limitatamente ai primi tre commi) con quello risultante dalle modifiche introdotte dall’art. 1 del D.L. n. 56/2021 (c.d. decreto “Proroghe”).

Testo originale dell’art. 263 del D.Lgs. n. 34/2020	Testo modificato
1. Al fine di assicurare la continuità dell’azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adeguano l’operatività di tutti gli	1. Al fine di assicurare la continuità dell’azione amministrativa e la celere conclusione dei procedimenti, le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adeguano l’operatività

<p>uffici pubblici alle esigenze dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali. A tal fine, fino al 31 dicembre 2020, in deroga alle misure di cui all'articolo 87, comma 1, lettera a), e comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, organizzano il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile, con le misure semplificate di cui al comma 1, lettera b), del medesimo articolo 87, al 50 per cento del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità e comunque a condizione che l'erogazione dei servizi rivolti a cittadini ed imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza, nonché nel rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente.</p> <p>In considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica, con uno o più decreti del Ministro per la pubblica amministrazione possono essere stabilite modalità organizzative e fissati criteri e principi in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile, anche prevedendo il conseguimento di precisi obiettivi quantitativi e qualitativi. Alla data del 15 settembre 2020, l'articolo 87, comma 1, lettera a), del citato decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020 cessa di avere effetto.</p>	<p>di tutti gli uffici pubblici alle esigenze dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali. A tal fine, le amministrazioni di cui al primo periodo, fino alla definizione della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi, ove previsti, e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2021, in deroga alle misure di cui all'articolo 87, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, organizzano il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile, con le misure semplificate di cui al comma 1, lettera b), del medesimo articolo 87, e comunque a condizione che l'erogazione dei servizi rivolti a cittadini ed imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza, nonché nel rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente.</p> <p>In considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica, con uno o più decreti del Ministro per la pubblica amministrazione possono essere stabilite modalità organizzative e fissati criteri e principi in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile, anche prevedendo il conseguimento di precisi obiettivi quantitativi e qualitativi. Alla data del 15 settembre 2020, l'articolo 87, comma 1, lettera a), del citato decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2020 cessa di avere effetto. Le disposizioni del presente comma si applicano al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico fino al termine dello stato di emergenza connessa al COVID -19.</p>
<p>2. Le amministrazioni di cui al comma 1 si adeguano alle vigenti prescrizioni in materia di tutela della salute adottate dalle competenti autorità.</p>	<p>2. Le amministrazioni di cui al comma 1 si adeguano alle vigenti prescrizioni in materia di tutela della salute e di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19 adottate dalle competenti autorità.</p>
<p>3. Ai fini di cui al comma 1, le amministrazioni assicurano adeguate forme di aggiornamento professionale alla dirigenza. L'attuazione delle</p>	<p>3. Ai fini di cui al comma 1, le amministrazioni assicurano adeguate forme di aggiornamento professionale alla dirigenza. L'attuazione delle</p>

<p>misure di cui al presente articolo è valutata ai fini della performance.</p>	<p>misure di cui al presente articolo è valutata ai fini della performance.</p>
---	---

Come cambia dunque l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni nel contesto emergenziale a seguito dell'entrata in vigore delle nuove norme contenute nel decreto "Proroghe"?

Queste in sintesi le principali novità:

1. viene riconosciuta alle amministrazioni la possibilità di individuare le modalità attuative del lavoro agile secondo le proprie specifiche esigenze, senza essere tenute al rispetto di un vincolo – quale quello sul numero minimo dei dipendenti che possono avvalersi delle modalità in questione (minimo 50% del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità) – che per la sua generalità non permette di tener conto delle peculiarità di ciascun datore di lavoro;
2. resta confermato che le amministrazioni potranno fare ricorso al lavoro agile soltanto a condizione che assicurino la regolarità, la continuità e l'efficienza dei servizi rivolti a cittadini e imprese;
3. si mantiene fermo il necessario rispetto delle misure di contenimento del fenomeno epidemiologico e della tutela della salute adottate dalle autorità competenti;
4. si rinvia alla contrattazione collettiva la definizione degli istituti del lavoro agile, ma se ne consente l'accesso fino al 31 dicembre 2021 (visto che difficilmente i nuovi contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al triennio 2019-2021 verranno sottoscritti in via definitiva prima di questa data) attraverso le modalità semplificate di cui all'articolo 87 del decreto legge n. 18 del 2020, quindi senza la necessità del previo accordo individuale e senza gli oneri informativi a carico della parte datoriale.

Pertanto, la scelta compiuta dal Legislatore è molto chiara: demandare in via esclusiva al datore di lavoro l'individuazione delle attività che possono essere svolte in lavoro agile e quanti dipendenti destinare ad esse.

Attenzione però, perché la cancellazione della soglia minima del 50% non comporta affatto la necessità di un rientro automatico di tutto il personale nella sede lavorativa, ma conferisce soltanto alle amministrazioni piena autonomia e responsabilità operativa nel decidere la misura di adozione del lavoro agile, anche perché la nuova normativa mantiene inalterato il necessario rispetto delle misure di contenimento del fenomeno epidemiologico e della tutela della salute adottate dalle autorità competenti.

Dunque, come condivisibilmente affermato da Luigi Oliveri (si v. il suo articolo intitolato "*Smart Working: che succede ora che salta il minimo del 50% nel periodo d'emergenza?*") pubblicato sul suo blog "bIOgLIVERI"), "*molto banalmente, dal 3 maggio gli enti non avranno che da porre in essere un'ulteriore ricognizione sulle modalità organizzative sin qui adottate e sulla quantità di personale in sw, alla luce della necessità di garantire - come fino a ieri - l'efficienza dei servizi.*"

Nulla obbliga ad azzerare lo smart working come già organizzato: le amministrazioni possono benissimo confermare l'attuale situazione, se la ricognizione evidenzia l'efficienza gestionale. La cancellazione dell'obbligatorietà della percentuale del 50% non dà vita alla necessità di eliminare lo smart working: semplicemente, dà alle amministrazioni piena autonomia e responsabilità operativa".

In ogni caso, stante la perdurante assenza dell'accordo individuale, sarebbe opportuno che le amministrazioni si dotassero (qualora già non l'avessero fatto) di un apposito regolamento o atto organizzativo interno volto a disciplinare le concrete modalità operative attraverso le quali il personale svolgerà lavoro agile durante la fase emergenziale e le modalità di attivazione dello stesso.

Sulla base, poi, di una rinnovata ricognizione dei processi di lavoro che, in base alla dimensione organizzativa e funzionale, possono essere svolti proficuamente in lavoro agile, ciascun dirigente stabilirà con proprio atto quali e quanti dipendenti disporre in smart working e per quali periodi.

Il lavoro agile post-emergenziale

Anche in questo caso, per comprendere meglio le novità introdotte dalla recente novella, appare opportuno mettere a confronto il previgente testo dell'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 124/2015 (così come modificato dall'art. 263, comma 4-bis, del D.L. n. 34/2020) con quello risultante dalle modifiche introdotte dal D.L. n. 56/2021.

Testo previgente dell'art. 14, comma 1, della L. n. 124/2015	Testo modificato
<p>1. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche redigono, sentite le organizzazioni sindacali, il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del documento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative. In caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica almeno al 30 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano. Il raggiungimento delle predette percentuali è realizzato nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Le economie derivanti dall'applicazione del POLA restano acquisite al bilancio di ciascuna amministrazione pubblica.</p>	<p>1. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche redigono, sentite le organizzazioni sindacali, il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del documento di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 15 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative. In caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica almeno al 15 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano. Il raggiungimento delle predette percentuali è realizzato nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Le economie derivanti dall'applicazione del POLA restano acquisite al bilancio di ciascuna amministrazione pubblica.</p>

In questo caso, dunque, le modifiche introdotte dal decreto “Proroghe” sono decisamente meno numerose, ma ugualmente importanti.

Si prevede infatti il mantenimento a regime del Pola (Piano organizzativo del lavoro agile) come strumento di programmazione del lavoro agile, riducendo tuttavia dal 60% al 15% la misura minima di attività da svolgere secondo tale modalità, e al tempo stesso la conferma del fatto che esso rimane per ora strumento di programmazione opzionale e non obbligatorio, visto che la norma in commento continua a prevedere quale unica conseguenza della sua mancata approvazione l'applicazione dello smart working ad almeno una certa percentuale del personale che ne faccia richiesta; percentuale che, però, si riduce anche in questo caso al 15% (prima era fissata al 30%), eliminando così un possibile incentivo alla mancata adozione dei Pola.

Per cui, a differenza di quanto previsto nelle prime bozze del provvedimento circolate nei giorni scorsi, non si stabilisce più la cancellazione delle percentuali minime di utilizzo del lavoro agile negli uffici pubblici decise dal governo precedente, ma un significativo ridimensionamento delle stesse (entrambe, come detto, passano al 15%).

A ciò consegue evidentemente un maggior livello di autonomia organizzativa garantito alle amministrazioni, alle quali si concede la possibilità di individuare le modalità attuative del lavoro agile più rispondenti alle proprie esigenze.

È evidente che, come affermato dalla Funzione Pubblica in un suo recente comunicato, la modifica normativa appena approvata consente implicitamente alle amministrazioni che hanno già adottato il Pola con le percentuali previste a legislazione allora vigente di modificare il piano alla luce della disciplina sopravvenuta.