

OSSERVATORI ONLINE

N. 2/2022

OSSERVATORIO

A CURA DI ROBERTA NUNIN

N. 2/2022

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA PERIODO OTTOBRE 2021 – MARZO 2022

SOMMARIO: 1. Orario di lavoro, vigile del fuoco «discontinuo» e reperibilità. — 2. Diritto all'indennità per ferie annuali non godute. — 3. Orario di lavoro, compenso per il lavoro straordinario e rilievo dei periodi di ferie annuali retribuite. — 4. Insegnanti di religione, assunzioni a termine e «ragioni obiettive». — 5. Divieto di discriminazione fondata sulla disabilità e «accomodamenti ragionevoli». — 6. Distacco di lavoratori e sanzioni. — 7. Periodo di assicurazione per prestazioni non contributive e modalità di calcolo. — 8. Lavoratori domestici, esclusione dalla tutela contro la disoccupazione, discriminazione indiretta.

Rapporto di lavoro:

1. — *Orario di lavoro, vigile del fuoco «discontinuo» e reperibilità* — L'art. 2, punto 1, della Direttiva n. 2003/88/Ce, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, dev'essere interpretato nel senso che un periodo di guardia in regime di reperibilità effettuato da un vigile del fuoco discontinuo, durante il quale tale lavoratore esercita, con l'autorizzazione del suo datore di lavoro, un'attività professionale autonoma ma deve, in caso di convocazione di emergenza, raggiungere la caserma alla quale è assegnato entro un termine «di reazione» massimo di dieci minuti, non costituisce «orario di lavoro», ai sensi di tale disposizione, laddove – da una valutazione globale di tutte le circostanze del caso, in particolare guardando all'ampiezza e alle modalità di tale facoltà di esercitare un'altra attività professionale, nonché all'assenza di un obbligo di partecipare a tutti gli interventi effettuati a partire dalla caserma interessata – risulti che i vincoli imposti a detto lavoratore durante tale periodo non siano tali da incidere obiettivamente e in maniera molto significativa sulla facoltà di quest'ultimo di gestire liberamente, nel corso del periodo in questione, il tempo durante il quale le sue prestazioni professionali come vigile del fuoco non sono richieste. Così si è espressa la Corte di Giustizia in relazione al caso irlandese *M.G.* (1), con sentenza dell'11.11.2021, nella quale peraltro

(1) Corte di Giustizia Ue, Quinta Sezione, sentenza 11.11.2021, *M.G. c. Dublin City Council*, C-214/20 – Pres. Regan, Est. Lycourgos, Avv. Gen. Pitruzzella.

si precisa anche che «quando tale termine, durante un periodo di guardia, è limitato a qualche minuto, tale periodo deve, in linea di principio, essere considerato, nella sua integralità, come “orario di lavoro”. È tuttavia necessario [...] stimare l’impatto di tale termine di reazione in esito a una valutazione concreta che tenga conto, eventualmente, degli altri vincoli imposti al lavoratore, nonché delle agevolazioni che gli sono accordate durante tale medesimo periodo» (vd. anche – con riguardo a un caso tedesco relativo a un Servizio di pronto intervento in regime di reperibilità di un vigile del fuoco – C. Giust. 9.3.2021, *Stadt Offenbach am Main*, C-580/19, par. 47 e 48, e giurisprudenza ivi citata).

2. — *Diritto all’indennità per ferie annuali non godute* — Con la decisione relativa al caso austriaco *Job Medium* (2) la Corte ha statuito che l’art. 7 della Direttiva n. 2003/88/Ce del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro, letto alla luce dell’art. 31, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione del diritto nazionale in base alla quale non sia dovuta alcuna indennità finanziaria per ferie annuali retribuite non godute per l’ultimo anno di lavoro in corso, qualora il lavoratore o la lavoratrice, senza giusta causa, ponga fine anticipatamente e unilateralmente al rapporto di lavoro. Osserva la Corte che il diritto alle ferie annuali costituisce solo una delle due componenti del diritto alle ferie annuali retribuite quale principio fondamentale del diritto sociale dell’Unione, in quanto tale diritto fondamentale «include anche il diritto a ottenere un pagamento nonché, in quanto diritto intrinsecamente collegato a detto diritto alle ferie annuali “retribuite”, il diritto a un’indennità finanziaria per le ferie annuali non godute al momento della cessazione del rapporto di lavoro» (vd. anche C. Giust. 25.6.2020, *Varboven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Icrea Banca Spa*, sentenze riunite C-762/18 e C-37/1). La Corte, infine, afferma anche che non è necessario che il giudice nazionale verifichi se per il lavoratore fosse impossibile fruire dei giorni di ferie retribuite cui aveva diritto.

3. — *Orario di lavoro, compenso per il lavoro straordinario e rilievo dei periodi di ferie annuali retribuite* — Con la decisione del 13.1.2022 sul caso tedesco *D.S. c. Koch* (3) la Corte di Giustizia è intervenuta in merito all’inclusione delle

(2) Corte di Giustizia Ue, Settima Sezione, sentenza 25.11.2021, *W.D. c. job-medium GmbH*, C-233/20 – Pres. ed Est. Ziemele, Avv. Gen. Hogan.

(3) Corte di Giustizia Ue, Settima Sezione, sentenza 13.1.2022, *D.S. c. Koch Personaldienstleistungen GmbH*, C-514/20 – Pres. ed Est. Ziemele; Avv. Gen. de la Tour.

ferie annuali retribuite nel calcolo del volume di ore lavorate che danno diritto all'aumento per gli straordinari. Nel caso di specie, la Corte federale del lavoro tedesca (giudice del rinvio) aveva sollevato il dubbio che l'art. 31, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue e l'art. 7 della Direttiva n. 2003/88/Ce, concernente taluni aspetti dell'organizzazione del lavoro, potessero ostare a una disposizione di un contratto collettivo (quale quella tedesca in gioco, riferita al *Manteltarifvertrag für Zeitarbeit* – Accordo collettivo generale sul lavoro temporaneo) che, ai fini del calcolo se e per quante ore un lavoratore avesse diritto ad aumenti per il lavoro straordinario, tenesse unicamente conto delle ore effettivamente prestate, a esclusione quindi delle ore fruite dal lavoratore a titolo di ferie annuali minime retribuite.

La Corte, nell'interpretare l'art. 7 citato, letto alla luce della disposizione dell'art. 31 della Carta, ha statuito che tale disposizione osta a una norma siffatta, in base alla quale, per determinare se sia stata raggiunta la soglia di ore lavorate che dà diritto a un aumento per gli straordinari, le ore corrispondenti al periodo di ferie annuali retribuite fruite dal lavoratore non siano prese in considerazione come ore di lavoro prestate; rileva il giudice europeo che uno svantaggio finanziario differito, che si manifestasse, cioè, nel corso del periodo successivo a quello delle ferie, potrebbe dissuadere il lavoratore dall'esercizio del suo diritto alle ferie annuali. Nell'opinione della Corte, un meccanismo di conteggio delle ore lavorate, come quello di cui trattasi previsto nel contratto collettivo oggetto del procedimento principale (in base al quale la fruizione delle ferie poteva comportare una riduzione della retribuzione del lavoratore, in quanto quest'ultima veniva ridotta dell'importo supplementare previsto per le ore straordinarie effettivamente prestate), appare idoneo a dissuadere il lavoratore dall'esercitare il suo diritto alle ferie annuali retribuite durante il mese in cui ha effettuato ore straordinarie; circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare nel procedimento principale.

4. — *Insegnanti di religione, assunzioni a termine e «ragioni obiettive»* — Con sentenza del 13.1.2022 (4) la Corte di Giustizia si è espressa sul rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di Napoli con ordinanza del 13.2.2019 e avente a oggetto l'interpretazione delle clausole 4 e 5 dell'Accordo quadro del 1999 sul lavoro a tempo determinato, allegato alla Direttiva n.

(4) Corte di Giustizia Ue, Seconda Sezione, sentenza 13.1.2022, *Y.T. et al. c. Miur e Ufficio scolastico regionale per la Campania*, C-282/19 – Pres. Arabadjiev, Est. Kumin, Avv. Gen. Tanchev.

1999/70/Ce, con riguardo alla vicenda di alcuni insegnanti di religione cattolica presso istituti di istruzione pubblica, che avevano chiesto al giudice del lavoro la conversione dei propri contratti di lavoro a termine in contratti a tempo indeterminato, lamentando un abuso legato alla successione per svariati anni di tali assunzioni a tempo determinato.

Il Governo italiano aveva sottolineato, davanti alla Corte, la facoltatività dell'insegnamento della religione cattolica in Italia, come da previsioni del Concordato, e aveva rilevato che la stessa si ripercuoterebbe necessariamente sulla disciplina applicabile al rapporto di lavoro degli insegnanti di religione cattolica, in quanto la «domanda» di tale insegnamento sarebbe imprevedibile ed estremamente mutevole nel tempo, anche a breve termine, dipendendo in modo integrale dalla scelta degli alunni (e/o dei loro genitori) di avvalersene o meno. Da queste considerazioni, il Governo italiano deduceva che il rapporto di lavoro degli insegnanti di religione cattolica dovrebbe essere improntato a una speciale flessibilità, con la conseguente necessità che circa il 30% degli insegnanti di religione cattolica stipulino un contratto a tempo determinato. Ricordava infine il Governo italiano che l'art. 351 TfUe prevede che le disposizioni dei Trattati non pregiudichino i diritti e gli obblighi derivanti da convenzioni concluse, anteriormente al 1° gennaio 1958, tra uno o più Stati membri, da una parte, e uno o più Stati terzi, dall'altra: di conseguenza, avrebbe dovuto aver rilievo anche l'Accordo del 1984 di modifica del Concordato del 1929, il cui articolo 36 prevedeva già che l'insegnamento della religione cattolica fosse affidato a personale che avesse ottenuto l'approvazione dell'autorità ecclesiastica o, comunque, che fosse munito di un certificato di idoneità rilasciato dall'ordinario diocesano, la cui revoca era sufficiente a privare l'insegnante dell'idoneità a insegnare. A tale proposito, peraltro, la Corte di Giustizia osserva che «esiste senz'altro [...] un nesso tra, da un lato, l'idoneità rilasciata agli insegnanti di religione cattolica e, dall'altro, l'assunzione e la permanenza di tali insegnanti nel rapporto di lavoro. Tuttavia, non soltanto il rilascio e la revoca di tale idoneità, nonché le conseguenze che possono derivarne, presentano un nesso con l'assunzione e la permanenza di detti insegnanti nel rapporto di lavoro, ma inoltre la competenza dell'ordinario diocesano non è messa in discussione dalle disposizioni menzionate nelle questioni pregiudiziali e permarrà, a prescindere dal fatto che i ricorrenti nel procedimento principale riescano o no a ottenere la conversione del loro contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato» (vd. par. 52 della sentenza). Peraltro, rileva la Corte, poiché il rilascio dell'idoneità «non presenta alcun nesso con l'istituzione di misure riconosciute come volte a perseguire obiettivi legittimi di politica sociale come quelle, ad

esempio, dirette alla tutela della gravidanza e della maternità o alla conciliazione tra la vita professionale e la vita familiare, esso non può essere considerato funzionale al perseguimento di un obiettivo di politica sociale», e dunque non si può far rientrare nella nozione di «ragione obiettiva» di cui alla clausola 5, par. 1, lett. *a*, dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

Di conseguenza, la Corte ha statuito che la clausola 5 del predetto Accordo quadro debba essere interpretata nel senso, da un lato, che essa osti a una normativa nazionale che escluda gli insegnanti di religione cattolica degli istituti di insegnamento pubblico dall'applicazione delle norme dirette a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti a tempo determinato, qualora non esista nessun'altra misura effettiva nell'ordinamento giuridico interno che sanzioni detto ricorso abusivo, e, dall'altro, che la necessità di un titolo di idoneità rilasciato da un'autorità ecclesiastica al fine di consentire a tali insegnanti di impartire l'insegnamento della religione cattolica non costituisca una «ragione obiettiva» ai sensi della clausola 5, punto 1, lettera *a*, di tale Accordo quadro, nella misura in cui tale titolo di idoneità è rilasciato una sola volta, e non prima di ogni anno scolastico che dà luogo alla stipulazione di un contratto di lavoro a tempo determinato.

5. — *Divieto di discriminazione fondata sulla disabilità e «accomodamenti ragionevoli»* — In una recente decisione relativa a un caso belga (5), la Corte di Giustizia ha statuito, in relazione al divieto di discriminazione fondata sulla disabilità, che l'art. 5 della Direttiva n. 2000/78/Ce del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «soluzioni ragionevoli per i disabili», ai sensi di tale articolo, implica che un lavoratore, compreso quello che — come nel caso di specie — assolva un tirocinio post-assunzione, e il quale, a causa della sua disabilità, sia stato dichiarato inidoneo a esercitare le funzioni essenziali del posto da lui occupato, sia destinato a un altro posto per il quale dispone delle competenze, delle capacità e delle disponibilità richieste, a meno che una tale misura non imponga al datore di lavoro un onere sproporzionato.

La Corte ha precisato (vd. parr. 39-41 della sentenza) che il datore di lavoro deve prendere le misure appropriate, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, per consentire ai disabili di accedere a un lavoro, di

(5) Corte di Giustizia Ue, Terza Sezione, sentenza 10.2.2022, *HR Rail*, C-485/20 — Pres. Jürimäe, Est. Safjan, Avv. Gen. Rantos.

svolgerlo o di avere una promozione o perché possano ricevere una formazione, a meno che tali misure richiedano da parte sua un onere sproporzionato. E ha altresì ricordato che, per quanto riguarda specificamente il Considerando 20 della citata direttiva, il quale menziona, tra le misure appropriate, «misure efficaci e pratiche destinate a sistemare il luogo di lavoro in funzione dell'handicap, ad esempio, sistemando i locali o adattando le attrezzature, i ritmi di lavoro, la ripartizione dei compiti o fornendo mezzi di formazione o di inquadramento», con propria precedente giurisprudenza essa Corte aveva già dichiarato che tale disposizione elenca non esaustivamente le misure appropriate, «potendo queste ultime essere di ordine fisico, organizzativo e/o educativo, in quanto l'articolo 5 della medesima direttiva, letto alla luce dell'articolo 2, quarto comma, della Convenzione dell'Onu, contempla un'ampia definizione della nozione di “soluzione ragionevole”» (cfr. C. Giust. sentenza 11.4.2013, *HK Danmark*, C-335/11 e C-337/11, par. 49 e 53). Dunque, nell'opinione della Corte, il riferimento effettuato, al Considerando 20 della Direttiva n. 2000/78, alla sistemazione del «luogo di lavoro» sottolinea il carattere prioritario di tale sistemazione rispetto ad altre misure di adeguamento dell'ambiente di lavoro della persona disabile per consentire a essa una piena ed effettiva partecipazione alla vita professionale sul fondamento del principio di uguaglianza con gli altri lavoratori; tali misure «possono, quindi, comprendere l'attuazione da parte del datore di lavoro di provvedimenti che consentano al disabile di conservare la sua occupazione, come un trasferimento a un altro posto di lavoro».

6. — *Distacco di lavoratori e sanzioni* — Con decisione dell'8.3.2022 sul caso austriaco *N.E.* (6) la Corte di Giustizia è intervenuta sul tema delle sanzioni a fronte di un distacco irregolare. Nel caso pendente davanti al giudice *a quo* si trattava di una società slovacca che aveva distaccato alcuni dipendenti presso una società austriaca; a seguito di un controllo, l'autorità amministrativa distrettuale austriaca aveva irrogato una sanzione pecuniaria di 54.000 euro al rappresentante (N.E.) della società slovacca, in relazione alla violazione di alcuni obblighi, in particolare concernenti la dichiarazione di distacco presso l'autorità nazionale competente nonché la conservazione della documentazione salariale. A fronte del ricorso avverso tale provvedimento proposto da N.E. dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Stiria, il giudice austriaco aveva sollevato una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sulla conformità al diritto dell'Unione – e, segnata-

(6) Corte di Giustizia Ue, Grande Sezione, sentenza 8.3.2022, *N.E.*, C-205/20 – Pres. Lenaertsm, Est. Bay Larsen, Avv. Gen. Bobek.

mente, al principio di proporzionalità – di sanzioni quali quelle previste dalla normativa nazionale e comminate nel caso di specie al trasgressore.

La Corte di Giustizia, a tale proposito, ha statuito che l'art. 20 della Direttiva 15 maggio 2014, n. 2014/67/UE, concernente l'applicazione della Direttiva n. 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del Regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (cd. «Regolamento Imi»), laddove esige che le sanzioni da esso previste siano proporzionate, è dotato di effetto diretto e può quindi essere invocato dai singoli dinanzi ai giudici nazionali nei confronti di uno Stato membro che l'abbia recepito in modo non corretto. Rileva la Corte come il principio del primato del diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che esso impone alle autorità nazionali l'obbligo di disapplicare una normativa nazionale, parte della quale sia contraria al requisito di proporzionalità delle sanzioni previsto all'articolo 20 della Direttiva n. 2014/67, nei soli limiti necessari per consentire l'irrogazione di sanzioni proporzionate. Nello specifico (vd. parr. 51-53 della decisione), la Corte ha osservato che il fatto che, in un caso come quello di cui trattasi nel procedimento principale, la sanzione inflitta possa essere meno elevata rispetto alla sanzione prevista dalla normativa nazionale applicabile, a causa di una parziale disapplicazione di quest'ultima sulla base di detto requisito, non possa essere considerato in contrasto con i principi della certezza del diritto, della legalità dei reati e delle pene nonché dell'irretroattività della legge penale; rileva infatti la Corte che se, al fine «di garantire il rispetto del requisito di proporzionalità delle sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in forza della Direttiva n. 2014/67, un'autorità nazionale possa essere indotta, nell'irrogare una siffatta sanzione, a disapplicare taluni elementi della normativa nazionale relativa a dette sanzioni, resta il fatto che la sanzione così adottata rimarrà tale in applicazione della normativa citata».

Sicurezza sociale.

7. — *Periodo di assicurazione per prestazioni non contributive e modalità di calcolo* — Con la decisione sul caso polacco *Zakład* (7), nel quale si discuteva, per la determinazione dell'importo di una pensione di vecchiaia secondo la legislazione del paese interessato, del «peso» da attribuire ai periodi di assicu-

(7) Corte di Giustizia UE, Terza Sezione, sentenza 21.10.2021, *S.C. c. Zakład*, C-866/19 – Pres. Prechal, Est. Biltgen, Avv. Gen. Tanchev.

razione non contributivi, la Corte di Giustizia ha statuito che l'art. 52, par. 1, lett. *b*, del Regolamento (Ce) n. 883/2004 del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, debba essere interpretato nel senso che, ai fini della determinazione del limite che – conformemente alla legislazione nazionale – non possa essere superato dai periodi di assicurazione non contributivi rispetto ai periodi di assicurazione contributivi, l'istituzione competente dello Stato membro interessato debba tener conto, in sede di calcolo dell'importo teorico della prestazione di cui al punto i) di tale disposizione, di tutti i periodi di assicurazione, inclusi quelli maturati sotto la legislazione di altri Stati membri, mentre il calcolo dell'importo effettivo della prestazione di cui al punto ii) di tale disposizione è effettuato alla luce dei soli periodi di assicurazione maturati sotto la legislazione dello Stato membro considerato.

8. — *Lavoratori domestici, esclusione dalla tutela contro la disoccupazione, discriminazione indiretta* — Nel caso spagnolo *C.J. (8)* la Corte di Giustizia ha statuito che l'art 4, par. 1, della Direttiva n. 79/7/Cee del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disposizione nazionale – quale quella spagnola di cui nel giudizio *a quo* – che escluda le prestazioni di disoccupazione dalle prestazioni di sicurezza sociale riconosciute ai collaboratori domestici da un regime legale di sicurezza sociale, qualora tale disposizione ponga in una situazione di particolare svantaggio i lavoratori di sesso femminile rispetto ai lavoratori di sesso maschile, e non sia giustificata da fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione fondata sul sesso. Ha osservato la Corte (vd. parr. 47-49 della sentenza) che, dai dati statistici, emergerebbe che la proporzione dei lavoratori subordinati di sesso femminile soggetti al regime generale di sicurezza sociale spagnolo colpiti dalla disparità di trattamento derivante dalla disposizione nazionale di cui trattasi nel procedimento principale sia significativamente più elevata di quella dei lavoratori subordinati di sesso maschile. Di conseguenza, se il giudice di rinvio giungesse alla conclusione che detti dati statistici siano affidabili, rappresentativi e significativi, si dovrebbe ritenere che la disposizione nazionale in questione ponga in una situazione di particolare svantaggio le lavoratrici rispetto ai lavoratori, integrando una discriminazione indiretta basata sul sesso.

(8) Corte di Giustizia Ue, Terza Sezione, sentenza 24.2.2022, *C.J.*, C-389/20 – Pres. Prechal, Est. Rossi, Avv. Gen. Szpunar.

OSSERVATORIO

N. 2/2022

LAVORO PUBBLICO (*)
PERIODO NOVEMBRE 2021-MAGGIO 2022

*Gabriella Nicosia, Paola Saracini, Carla Spinelli (**)*
PER IL RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLE P.A.: NUOVI CONTRATTI, NUOVA ORGANIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La nuova stagione contrattuale: il rinnovo del comparto Funzioni Centrali. — 2.1. Ordinamento professionale: classificazione e progressioni. — 2.2. La formazione professionale. — 2.3. Il lavoro a distanza. — 2.4. Tutela della persona e trattamento economico. — 2.5. Le relazioni sindacali. — 3. Il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao): un progetto ambizioso di difficile attuazione? — 3.1. Programmazione strategica integrata e valore pubblico. — 3.2. Contenuti del Piao e sanzioni per la sua mancata adozione. — 3.3. Il parere del Consiglio di Stato. — 3.4. Regime transitorio e alcune considerazioni critiche. — 4. Dal Pola al Piao: prove di futuro organizzativo nelle amministrazioni universitarie. — 4.1. Da dove veniamo e dove andiamo. — 4.2. Programmare che fatica: le prospettive evolutive del Piao nelle Università.

1 — *Premessa* — In questo *Osservatorio* abbiamo scelto di indirizzare il nostro *focus* sul rinnovo del contratto collettivo nazionale del comparto Funzioni Centrali e di soffermarci sul Piano integrato di attività e organizzazione della pubblica amministrazione (Piao), assegnando un rilievo peculiare alle amministrazioni che si sono rivelate molto attente nell'adozione del precursore Pola: le Università. Questo per dare conto dei due aspetti della nuova stagione di *restyling* dei nostri apparati che punta, per un verso, sul riavvio della contrattazione – con tutto quello che ne consegue in termini di ricadute sugli accordi dei restanti comparti, tuttora in fase di elaborazione – e, per l'altro verso, sulla rimodulazione organizzativa tramite il ricorso a un documento unico di programmazione e *governance*, volto a sostituire i diversi piani che sin qui le amministrazioni erano tenute a predisporre.

(*) Il lavoro è frutto di una riflessione comune, così com'è comune la stesura del par. 1; tuttavia, i parr. da 2.1 a 2.5 sono ascrivibili a Paola Saracini, i parr. da 3 a 3.4 a Carla Spinelli e i parr. da 4 a 4.2 a Gabriella Nicosia.

(**) Rispettivamente, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università di Catania, professoressa associata di Diritto del lavoro presso l'Università del Sannio, professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari.

2. — *La nuova stagione contrattuale: il rinnovo del comparto Funzioni Centrali* — Dopo mesi di trattative, si è finalmente giunti al rinnovo del contratto collettivo nazionale per il comparto Funzioni Centrali (2019-2021). Un rinnovo che, come si ricorderà, prende le mosse dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, siglato nel marzo 2021, e che ha visto la sua conclusione lo scorso 9 maggio.

Rispetto alla precedente tornata contrattuale (2016-2018), novità rilevanti si rinvengono sul piano tanto normativo ed economico quanto delle relazioni sindacali.

2.1. — *Ordinamento professionale: classificazione e progressioni* — Partendo dal piano normativo e, nello specifico, dalla regolazione dell'ordinamento professionale – tema indiscutibilmente centrale per la riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni e per il quale, come si ricorderà, il precedente contratto di comparto aveva predisposto la costituzione di un'apposita Commissione paritetica (art. 12, Ccnc 2016-2018) –, l'accordo rivede il sistema di classificazione del personale, articolandolo in quattro Aree, corrispondenti a differenti livelli di conoscenze, abilità e competenze professionali, così declinate: operatori, assistenti, funzionari ed elevate professionalità (cd. EP). E proprio l'area EP si presenta come la «vera» novità per il comparto, consentendo di individuare lavoratrici e lavoratori cui affidare incarichi, a prevalente contenuto gestionale o professionale, per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni; incarichi rinnovabili per i quali è previsto un trattamento economico adeguato e la cui attribuzione si «configura quale elemento sostanziale dell'appartenenza all'area» (art. 16, Ccnc).

All'interno di ciascuna area sono poi individuate le famiglie professionali, ovvero ambiti omogenei, caratterizzati da competenze simili o da una base professionale e di conoscenze comune; ed è nell'ambito di tali famiglie che vengono definite le competenze professionali nonché richiesti, nel caso, specifici titoli di studio, abilitazioni, iscrizioni ad albi professionali, esperienze lavorative o professionali.

Il contratto prevede, poi, un nuovo sistema per le progressioni verticali che, fatta salva la riserva per gli esterni di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili, prevede, per il passaggio nell'area immediatamente superiore, una procedura comparativa alquanto semplificata, tendente a valorizzare la professionalità acquisita dal dipendente anche attraverso l'attività di lavoro svolta nell'amministrazione. Quanto alle progressioni economiche orizzontali, le quote aggiuntive di stipendio, i cd. differenziali stipendiali, saranno attribuite sempre con procedure selettive, attivate ogni anno in ba-

se alle risorse stabilite dal Fondo risorse decentrate, sulla base di valutazioni che guardano sia alla performance individuale – che non dovrà pesare meno del 40% – sia all’esperienza professionale maturata e alla formazione conseguita dal dipendente. Inoltre le progressioni economiche potranno essere conseguite per un numero massimo attribuibile a ciascun dipendente per tutto il periodo in cui permanga l’inquadramento nella medesima area.

Insomma, per entrambi i tipi di progressione si rinviene una particolare attenzione alla valorizzazione delle competenze professionali acquisite e dimostrate dai dipendenti nello svolgimento della propria attività lavorativa; competenze spendibili in un percorso che incentivi il proprio sviluppo professionale.

Ovviamente il contratto prevede un periodo transitorio in cui consentire alle diverse amministrazioni di adottare sia il nuovo sistema di classificazione del personale sia le nuove regole in materia di progressioni orizzontali e verticali (art. 18, Ccnc).

2.2. — *La formazione professionale* — Correlata alla necessità di puntare sempre più alla professionalità del proprio personale, va evidenziata la parte del contratto dedicata alla formazione. Qui, oltre a ribadirsi quanto già affermato nel precedente accordo, circa la finalità e i destinatari dei processi di formazione, le parti hanno dedicato particolare attenzione alla «pianificazione strategica delle conoscenze e saperi». L’art. 32 del Ccnc, infatti, oltre a riconoscere l’importanza dell’attivazione di percorsi formativi differenziati per *target* di riferimento, al fine di colmare eventuali lacune di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti, guarda, con priorità, alla formazione in materia di transizione digitale e in tema di monitoraggio delle performance individuali nonché all’etica pubblica. Tematiche di estrema importanza, specie in questo momento storico, in cui è necessario completare la transizione digitale e investire in processi di sviluppo di competenze e qualificazioni professionali.

2.3. — *Il lavoro a distanza* — Altro aspetto rilevante attiene al lavoro a distanza. Il contratto chiarisce che le amministrazioni possono avvalersene in due diverse forme: lavoro agile e lavoro da remoto con vincolo di tempo.

Con riferimento al lavoro agile – regolato, come noto, dalla l. n. 81/2017 e pertanto anche dall’accordo individuale, chiamato a disciplinare l’esecuzione della prestazione lavorativa svolta all’esterno dei locali dell’amministrazione e che, dopo le note vicende correlate alla pandemia da Covid-19, riconquista il suo spazio – merita di essere segnalata la parte del

contratto collettivo che si interessa dell'articolazione della prestazione di lavoro e del diritto alla disconnessione. Due profili rivelatisi, proprio durante l'emergenza sanitaria, comprensibilmente di particolare problematicità. E così l'art. 39 del Ccnc articola la prestazione di lavoro agile nella fascia temporale di «contattabilità», che non può essere superiore all'orario medio giornaliero, e in quella di «inoperabilità», comprendente il periodo di 11 ore di riposo consecutivo nonché quello di lavoro notturno. Tale distinzione è rilevante anche perché, come specificato dallo stesso contratto, nei periodi di «contattabilità» il lavoratore potrà avvalersi dei permessi orari. Mentre, fermo restando quanto previsto in merito alla fascia di «inoperabilità» e fatte salve le attività funzionali agli obiettivi assegnati, negli orari non ricompresi nelle fasce di «contattabilità» il lavoratore non è vincolato a tenere contatti, di alcun genere (mail, telefonici ecc.), né con colleghi né con superiori gerarchici.

Quanto al lavoro da remoto con vincolo di tempo, ossia il lavoro prestato nel rispetto degli obblighi di presenza derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro ma attraverso una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa, esso può articolarsi nel telelavoro domiciliare o nelle altre forme di lavoro a distanza, come il *coworking* o il lavoro decentrato da centri satellite. Per ciascuna delle diverse modalità di lavoro da remoto con vincoli di tempo il contratto specifica diritti e obblighi dei lavoratori, nonché poteri e obblighi dell'amministrazione, anche in tema di valutazione del rischio di infortuni (art. 41, c. 4, Ccnc).

Merita di essere segnalato come la formazione professionale assuma uno specifico rilievo anche con riferimento al lavoro a distanza complessivamente inteso. Per i lavoratori che usufruiranno di tale modalità di lavoro, l'art. 40 del Ccnc promuove una specifica formazione in tema di acquisizione di competenze tecnologiche, manageriali e comportamentali.

2.4. — *Tutela della persona e trattamento economico* — Infine, si ritiene opportuno segnalare alcune disposizioni che mostrano una particolare sensibilità per le esigenze di vita delle lavoratrici e dei lavoratori. In tale prospettiva sono stati rivisti alcuni istituti già presenti nel precedente contratto di comparto, prevedendo un ampliamento della tutela nei confronti di chi deve assentarsi per curare gravi patologie richiedenti terapie salvavita; nello specifico si è deciso di escludere dal computo del periodo di comparto anche i giorni di assenza dovuti a visite specialistiche, esami diagnostici e *follow-up* specialistico (art. 30, Ccnc). È stata meglio regolata la fruizione del congedo parentale orario, stabilendo che i congedi non sono fruibili per meno di un'ora e che sei ore di congedo sono convenzionalmente equipa-

rate a un giorno (art. 28, Ccnc). È stata altresì prevista l'estensione della copertura assicurativa ai dipendenti con posizioni di lavoro richiedenti l'assunzione di responsabilità diretta verso l'esterno (art. 35, Ccnc). Inoltre, per evitare situazioni di disagio rispetto alla propria identità di genere, per i dipendenti che hanno intrapreso un percorso di transizione e ne facciano richiesta, le amministrazioni sono tenute a riconoscere un'identità *alias* (art. 21, Ccnc).

Non meno rilevanti sono, poi, le ricadute sul trattamento economico dei dipendenti del comparto.

L'accordo prevede (a decorrere dal 1° gennaio 2021) un incremento stipendiale (pari a circa 105 euro medi per 13 mesi) e l'utilizzo delle ulteriori risorse che saranno stanziare nella legge di bilancio per il 2022, a decorrere dal 1° gennaio di tale anno, per finanziare il nuovo ordinamento professionale e il superamento dei limiti all'incremento dei Fondi risorse decentrate; inoltre riconosce anche gli arretrati contrattuali medi, per il periodo 2019-2021.

2.5. — *Le relazioni sindacali* — In merito alle relazioni sindacali, per un verso si conferma l'assetto disposto dalla precedente tornata contrattuale, ossia l'articolazione dei modelli relazionali nella partecipazione (informazione, confronto e organismi paritetici di partecipazione) e nella contrattazione integrativa, anche di livello nazionale; per altro verso, pure in considerazione delle novità introdotte dal contratto sul piano normativo, si assiste a un'espansione delle materie oggetto di confronto e di contrattazione. E così, nell'attuale testo contrattuale, oltre alle materie già previste nel precedente contratto, sono oggetto di confronto: i criteri generali delle modalità attuative del lavoro a distanza e di priorità per l'accesso allo stesso, i criteri per l'effettuazione delle procedure in tema di norme di prima applicazione relative al Titolo sull'ordinamento professionale, i criteri per il conferimento e la revoca degli incarichi al personale appartenente all'area degli EP nonché quelli per valutare la rilevanza dei medesimi incarichi (art. 5, Ccnc).

Quanto invece alle materie oggetto di contrattazione, si rinviengono alcune specifiche previsioni con riferimento alle progressioni economiche sia per le quote del Fondo risorse decentrate da destinare alle stesse, sia per l'integrazione e la ponderazione dei criteri per l'attribuzione delle progressioni medesime, sebbene nei limiti di quanto stabilito dallo stesso contratto collettivo di comparto. Sono altresì oggetto di contrattazione integrativa l'individuazione delle famiglie professionali e delle relative competenze insieme ai criteri per la determinazione della retribuzione di risultato del personale dell'area EP (art. 6, Ccnc).

Infine, benché già in passato, almeno nella prassi, l'informazione fosse resa da parte delle p.a. in maniera preventiva – in quanto si prevedeva la necessità di fornirla in modalità utile a consentire ai sindacati una valutazione approfondita del potenziale impatto delle misure da adottare sì da poter eventualmente esprimere osservazioni e proposte –, l'attuale contratto dispone espressamente che l'informazione, ove contemplata, sia fornita «esclusivamente» in maniera preventiva e in forma scritta. Segnatamente, sono materie oggetto di informazione, oltre tutte quelle per le quali il contratto indica il confronto o la contrattazione integrativa, anche gli atti di organizzazione degli uffici di cui all'art 6 del d.lgs. n. 165/01, ivi incluso il piano triennale dei fabbisogni di personale (art. 4, Ccnc).

3. — *Il Piano integrato di attività e organizzazione (Piao): un progetto ambizioso di difficile attuazione?* —

3.1. — *Programmazione strategica integrata e valore pubblico* — Nell'azione del Governo, gli obiettivi di buona amministrazione hanno assunto un rilievo strategico, come evidenziato sin da inizio mandato nelle Linee guida del ministero della Pubblica Amministrazione, che hanno introdotto il nuovo alfabeto per la p.a., nonché nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale (marzo 2021), ove sono stati altresì coniugati con gli obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale, istituzionale e occupazionale, per essere definitivamente consacrati nel Piano di ripresa e resilienza (Pnrr).

Nel tradurre sul piano operativo tali obiettivi, l'accento è stato posto prioritariamente sulla semplificazione, tanto del quadro regolativo quanto dei processi organizzativi e dei procedimenti amministrativi, per rispondere al meglio ai «nuovi e mutati» bisogni dei cittadini e delle imprese e soddisfarne così le legittime pretese.

In questo quadro va letta la previsione relativa alla predisposizione del Piano integrato di attività e organizzazione (Piao), introdotto dall'art. 6, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, che riguarda le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, che abbiano più di 50 dipendenti, a eccezione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le Regioni e le aziende del Servizio sanitario nazionale sono tenute ad adeguare i rispettivi ordinamenti ai principi dettati in materia dal legislatore e ai contenuti del Piano tipo (art. 6, c. 7-*bis*), da disporsi con successivo decreto del ministro della Pubblica Amministrazione (art. 6, c. 6).

La *ratio* di questa scelta regolativa del legislatore consiste nella volontà di far adottare alle amministrazioni una visione unitaria della propria pro-

grammazione strategica, per evitare duplicazioni, nonché conseguire maggiore trasparenza a beneficio dei cittadini. Ogni amministrazione dovrà, infatti, predisporre un unico Piano con sezioni specifiche, indicando la programmazione degli obiettivi, le azioni da intraprendere e gli indicatori di performance. In particolare, il Piano integrato di attività e organizzazione avrà durata triennale, sebbene con aggiornamento annuale, e accorperà, tra gli altri, i piani della performance, del lavoro agile, della parità di genere e dell'anticorruzione.

La convergenza sinergica delle diverse prospettive programmatiche – performance, anticorruzione e trasparenza, organizzazione e capitale umano – è orientata verso l'orizzonte comune della generazione di «valore pubblico», inteso come miglioramento del benessere dei cittadini, delle imprese e di tutti gli *stakeholders*, tanto sul versante esterno che interno a ogni amministrazione. Si tratta di un concetto, quello di «valore pubblico», già presente nelle Linee guida 2017-2020 del dipartimento di Funzione Pubblica, nel Piano nazionale anticorruzione del 2019, nelle Relazioni Cnel del 2019 e del 2020, che nel Piao si assume quale catalizzatore degli sforzi programmatici dell'ente.

3.2. — *Contenuti del Piao e sanzioni per la sua mancata adozione* — Il legislatore ha individuato i contenuti del Piano integrato di attività e di organizzazione (art. 6, c. 2), con riferimento ai seguenti ambiti: a) gli obiettivi programmatici e strategici della performance (già Piano della performance); b) la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, anche mediante il ricorso al lavoro agile (già Piano organizzativo del lavoro agile – Pola); c) gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne (già Piano triennale per i fabbisogni del personale); d) gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione (già Piano per il contrasto della corruzione e la trasparenza); e) l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno; f) le modalità in grado di garantire la piena accessibilità fisica e digitale alle amministrazioni, con particolare riguardo alla classe di cittadini «svantaggiati» quali disabili e persone ultrasessantacinquenni; g) le modalità e le azioni finalizzate al rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi (già Piano delle azioni positive, di seguito Pap).

Il Piao deve prevedere modalità di monitoraggio dei suoi esiti e deve essere pubblicato sui siti istituzionali delle amministrazioni, che ne curano la trasmissione al dipartimento di Funzione Pubblica (art. 6, cc. 3 e 4).

Il termine originariamente previsto per la formulazione del Piao da parte delle pubbliche amministrazioni, fissato al 31 gennaio di quest'anno, è stato prorogato una prima volta al 30 aprile (d.l. 23 dicembre 2021, n. 228), a seguito della richiesta di posticiparne l'adozione di almeno 120 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione, avanzata in seno alla Conferenza unificata nella seduta del 2 dicembre 2021, in cui quest'ultima ha dato il via libera – sia pure con alcune osservazioni – alla bozza di decreto del ministro per la Pubblica Amministrazione del 30 novembre, che definisce i contenuti del Piano integrato di attività e organizzazione ed è accompagnato da uno schema di piano tipo.

L'ulteriore proroga, che ha portato al 30 giugno la scadenza per l'approvazione del Piao da parte delle amministrazioni (art. 7, d.l. 30 aprile 2022, n. 36), è conseguenza del parere favorevole, ma condizionato, espresso dal Consiglio di Stato sulla proposta di regolamento diretto ad abrogare i riferimenti normativi dei documenti programmatici che verranno assorbiti nel Piao e dei relativi adempimenti. L'adozione di quest'ultimo, peraltro, costituisce una delle misure di riforma del Pnrr, nell'ambito della Milestone M1C1-56 Riforma 1.9 – Riforma della pubblica amministrazione, che va completata appunto entro la fine del mese di giugno.

In pendenza del nuovo termine, non trovano applicazione alcune misure sanzionatorie per la mancata adozione dei piani assorbiti dal Piao, che concernono (art. 6, c. 6-*bis*): il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti e il divieto per l'amministrazione di procedere ad assunzioni di personale e al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati, nonché il divieto di erogare i trattamenti incentivati e di premialità agli organi di indirizzo politico-amministrativo quando la mancata adozione del Piano dipenda da omissione o inerzia di questi (art. 10, c. 5, d.lgs. n. 150/2009); il divieto di assunzione di cui all'art. 6, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, e il limite del 15% di personale destinabile al lavoro agile, secondo quanto previsto dall'art. 14, c. 1, d.lgs. n. 124/2015.

Specifiche sanzioni sono state previste dal legislatore per la mancata adozione del Piao: oltre a quelle già richiamate previste dall'art. 10, c. 5, d.lgs. n. 150/2009, resta ferma l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 19, c. 5, lett. *b*, del d.l. n. 90/2014, ovvero la sanzione amministrativa compresa tra 1.000 e 10.000 euro attualmente prevista per la mancata adozione del piano anticorruzione.

3.3. — *Il parere del Consiglio di Stato* — Sullo schema di regolamento concernente l'individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione, ai sensi dell'art. 6, c.

5, d.l. n. 80/2021, il Consiglio di Stato ha pronunciato il parere n. 506/2022, che, per quanto classificato come positivo, contiene rilievi tali da imporre una profonda rivisitazione dell'articolato normativo sottoposto a esame.

La Sezione consultiva per gli atti normativi ha sollevato una serie di criticità sul piano tecnico-giuridico, che attengono in primo luogo alla coerenza tra contenuti normativi e fonti regolative utilizzate. Nello specifico, il Consiglio di Stato ha rilevato l'irritualità del meccanismo di delegificazione posto in essere dal decreto n. 80/2021, che affida al regolamento esclusivamente la *pars destruens*, ovvero la previsione delle abrogazioni, e al decreto ministeriale la *pars costruens*, e cioè la concreta definizione di quello che sarà il quadro di riferimento per le pubbliche amministrazioni assoggettate al Piao, di talché quest'ultimo decreto finisce con l'assumere valenza regolamentare e andrebbe a sua volta sottoposto al parere del Consiglio (punto 2).

Altre obiezioni concernono l'ambito di applicazione del Piao, che, genericamente definito con rinvio alla previsione dell'art. 1, c. 1, d.lgs. n. 165/2001, non sarebbe risolutivo, lasciando spazio a incertezze con riferimento alla possibile riconduzione al suo interno di numerosi soggetti che, agli effetti di molte discipline generali e di settore, si riconoscono comunque partecipi di una natura pubblica (punto 5).

I rilievi più critici, tuttavia, attengono proprio ai contenuti fondamentali del regolamento, ritenendosi la portata delle abrogazioni disposte alquanto «conservativa», compiuta cioè secondo la logica di «abrogare quanto appare chiaramente inutile», anziché seguendo quella inversa di «conservare soltanto ciò che è davvero indispensabile», per migliorare il servizio per i cittadini e le imprese. Il Consiglio di Stato ha poi analizzato nel dettaglio le abrogazioni relative ai singoli Piani assorbiti, osservando come solo per alcuni – Pola e Pap – si determina la caducazione dell'intera disciplina, mentre per gli altri residuano porzioni di disciplina primaria o riferimenti a essi da parte di altre norme legislative (punto 3).

Di conseguenza, la Sezione consultiva ha manifestato il dubbio che, così come regolato nelle fonti esaminate – regolamento e decreto ministeriale –, il Piao rischi di risolversi in «un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti piani vanno semplicemente a giustapporsi» (*layer of bureaucracy*) e, al fine di contrastare questo esito, ha suggerito di prevedere misure di accompagnamento, quali, almeno, procedure di monitoraggio e interventi formativi (punto 4).

3.4. — *Regime transitorio e alcune considerazioni critiche* — Lo stato dell'arte fin qui descritto, relativamente all'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione, suggerisce almeno due considerazioni conclusive.

La prima concerne il regime transitorio conseguente alle ripetute proroghe per la sua adozione. Si è determinato un clima di incertezza tale, per cui numerose amministrazioni sono rimaste in stallo, anche grazie alla sospensione delle misure sanzionatorie, in attesa del perfezionarsi dei provvedimenti normativi che devono completare la regolamentazione del Piao, anziché provvedere ad approvare gli ordinari strumenti di programmazione onde evitare la paralisi delle attività.

L'ulteriore considerazione attiene, invece, al rischio del *layer of bureaucracy* evidenziato dal Consiglio di Stato. Si tratta di un effetto perverso da ricondursi non soltanto all'italico vizio di cambiare tutto per non cambiare niente, quindi a un problema di cultura resiliente – in senso deteriore – delle pubbliche amministrazioni. Ancor prima – e forse ancor più – pesa a tal riguardo la sciagurata scelta di rilegificazione, che, a partire dal 2009, ha investito non solo la disciplina del lavoro pubblico e le relazioni sindacali, ma anche la capacità di auto-organizzazione delle amministrazioni. Quest'ultima ha risentito della riaffermazione del primato regolativo della fonte legislativa, tanto più evidente quando questo si spinge ben oltre quell'equilibrato dosaggio di fonti regolatrici, che la Corte costituzionale richiamava nella sentenza n. 309/1997, espandendosi dall'area della definizione degli obiettivi e, quindi, della macro-organizzazione, fino a includere la sfera della operatività gestionale delle pubbliche amministrazioni.

4. — *Dal Pola al Piao: prove di futuro organizzativo nelle amministrazioni universitarie* —

4.1. — *Da dove veniamo e dove andiamo* — Nel momento in cui l'art. 263, d.l. n. 34/2020 (decreto Rilancio), ha introdotto nel nostro ordinamento il Pola, e cioè il Piano organizzativo del lavoro agile di cui si è più sopra detto, accompagnato dalle Linee guida per la relativa implementazione nei nostri apparati, si può dire sia iniziata una stagione di grande fermento organizzativo pure per le amministrazioni universitarie, equiparabile, quanto a perplessità applicative, a quella che seguì l'adozione della prima versione del decreto Brunetta n. 150/2009. Come molti ricorderanno, la gran parte delle riforme in materia di lavoro pubblico e dintorni sono state costruite sulla tipologia paradigmatica delle amministrazioni dello Stato e dei Ministeri; per tutte le altre amministrazioni si è trattato sempre di costruire un virtuoso adeguamento alla disciplina prevista per le prime, proprio al fine di valorizzare le specifiche peculiarità (1).

(1) Secondo un metodo già sperimentato a ridosso della seconda privatizzazione

Pure le normative di ultima generazione non fanno differenza, sotto questo aspetto, avendo coinvolto gli Atenei e compulsato pure qui, al pari di tutte le altre amministrazioni, un cambiamento organizzativo e sostenibile. Ci siamo già occupate in un precedente *Osservatorio* del lavoro agile nelle Università: si darà quindi per presupposta la disciplina riferita a queste amministrazioni, e saranno, invece, osservate più da vicino soltanto le novità normative e i succedanei obblighi ravvisabili per gli Atenei.

Il Pola, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, dopo essere stato a lungo esaminato e indagato è stato infine metabolizzato dalla maggior parte delle amministrazioni universitarie italiane e per lo più interpretato come una occasione di reingegnerizzazione amministrativa. Molte Università hanno dato seguito immediato all'impulso del legislatore (2), provando ad adeguare tempestivamente le regole previste soprattutto nelle linee guida appena citate; questo non senza difficoltà o inevitabili criticità applicative. Diversi Atenei si sono misurati con questo esercizio creativo, producendo documenti interessanti e in qualche caso anche all'avanguardia, se solo si riflette sulla previsione di quel diritto alla disconnessione poi entrato a pieno titolo nel nostro ordine giuridico interno attraverso la Contrattazione collettiva nazionale tessuta a cavallo degli anni 2021 e 2022.

Nella sua prima apparizione ordinamentale, il Pola ha comportato la complicazione applicativa del rispetto dei termini previsto per la relativa adozione: ovvero il 31 gennaio del 2021. Questo perché, come recitava la previsione normativa di prima fattura, il rispetto di quella *deadline* avrebbe comportato l'applicazione del lavoro agile per almeno il «60% dei dipendenti impegnati in attività che possono essere svolte in modalità agile» (3).

Alcuni Atenei (Bologna, Napoli, Milano, Torino, per esempio), sono stati in grado di adottare il Pola nei termini previsti, salvo poi doversi misurare, nell'arco di un breve periodo di tempo, con un ripensamento del legislatore che ha gradualmente ridotto le percentuali di fruibilità del lavoro agile in tutte le amministrazioni portandole prima al 30% e poi al 15%. Con il d.l. 30 aprile 2021, n. 56 (art. 1, riversato nell'art. 11-*bis* della l. n.

del lavoro pubblico e della contrattualizzazione dei rapporti di lavoro delle dirigenze delle amministrazioni dello Stato. Basti a questo fine rammentare i contenuti dell'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001.

(2) È interessante notare come le Università e gli Istituti di istruzione universitaria hanno fatto registrare i numeri più elevati di Pola presentati. Questo risultato è da attribuire al fatto che tali amministrazioni sono per vocazione dei veri e propri incubatori e acceleratori del sapere.

(3) Cfr. Linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile, 9, in https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/LG_pola_9_dicembre.pdf.

87/2021) è stato, per un verso, ulteriormente prorogato il lavoro agile emergenziale al 31 dicembre 2021, e, per altro verso, modificato l'art. 14 della l. n. 124/15 (4), riducendo l'obbligo delle p.a. di garantire il lavoro agile ad «almeno il 15%». Questo, però, tralasciando contestualmente di abrogare l'art. 263.4-*bis* del d.l. n. 34/20.

Pur con queste asimmetrie normative le amministrazioni universitarie hanno nel complesso reagito prontamente alla sfida organizzativa. Va considerato che, per queste particolari p.a., la programmazione prevede la sinergia con lo strumento tipico del Piano integrato di Ateneo.

Sotto questo specifico aspetto le amministrazioni universitarie possono contare già su un allenamento programmatico integrato ed essere in qualche modo pronte ad accogliere pure le recenti novità normative in tema di Piao prospettate nei precedenti paragrafi.

L'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur) ha emanato nel luglio 2015 le Linee guida per la gestione integrata del ciclo della performance delle Università statali italiane. Pertanto, a decorrere dall'anno 2016, i diversi strumenti di programmazione (programmazione triennale, programmazione economico-finanziaria, Piano della performance, Piano triennale di prevenzione della corruzione e Piano della trasparenza) devono confluire in uno strumento operativo complessivo denominato Piano Integrato (di seguito, PI). Il Piano integrato delle Università, secondo le Linee guida Anvur, è proiettato al soddisfacimento delle esigenze di semplificazione e integrazione, ma soprattutto è teso ad accompagnare queste peculiari p.a. lungo un percorso di apprendimento della logica programmatica unitaria.

Questo in linea di perfetta continuità con l'evoluzione della normativa sul piano nazionale che ha, come si sa, condotto alla previsione del Piao.

4.2. — *Programmare che fatica: le prospettive evolutive del Piao nelle Università*
— Nel breve volgere di un anno, come si è detto, le Università italiane

(4) Che oggi testualmente dispone: «... Il Piao 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».

hanno dovuto riassetare i propri equilibri su diverse percentuali di ricorso al lavoro agile ma anche sull'adozione di un nuovo e più ampio strumento programmatico: questo per riempire di contenuti la traiettoria normativa di riduzione a unità di tutta l'attività di progettazione dei nostri apparati.

Nel Piao, anzi, per quello che concerne specificamente le Università, nel Plai (Piano del lavoro agile integrato) (5), dovranno confluire tutti i documenti programmatici degli Atenei.

Si rammenta a questo proposito che secondo le linee guida Anvur (6), il PI è «... il documento unico che sviluppa in chiave sistemica la pianificazione delle attività amministrative in ordine alla performance, alla trasparenza e all'anticorruzione [...] tenendo conto della strategia relativa alle attività istituzionali e, non ultima, della programmazione economico-finanziaria...», e ancora che, tenendo conto delle peculiarità delle amministrazioni universitarie, «... la logica che sottende al Piano Integrato è caratterizzata da una nozione "allargata" di performance, intesa non tanto come l'insieme delle attività ordinarie e ripetute dell'amministrazione osservabile attraverso i suoi prodotti tipici (*output*), quanto piuttosto come la capacità delle Università di relazionarsi dinamicamente con il mondo esterno in modo reciprocamente vantaggioso, duraturo e sostenibile (*outcome* e impatto)».

La premessa organizzativa è rinvenibile sempre nelle linee guida, appena citate, laddove si afferma che «Il Piano integrato delle Università va costruito quindi seguendo due principi di fondo: 1) l'assunzione della performance come concetto guida intorno al quale si collocano le diverse prospettive della trasparenza (concepita come obbligo di rendicontazione a studenti, famiglie, imprese e territorio) e della prevenzione alla corruzione (intesa come attività di contrasto e mitigazione dei rischi derivanti da comportamenti inappropriati e illegali); 2) l'ancoraggio indissolubile della performance amministrativa con le missioni istituzionali dell'Università e con le risorse finanziarie necessarie per perseguirle».

Ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 80/2021, e delle successive proroghe, di cui si è detto nei paragrafi precedenti, le Università devono entro il 30 giugno adottare il Plai, e cioè il documento che racchiude il PI relativo alle performance, il piano delle azioni positive; il piano per la trasparenza e l'anticorruzione, il piano per la programmazione dei fabbisogni del personale nonché il piano per le azioni concrete.

(5) Prendo a prestito l'acronimo coniato da Lorenzo Zoppoli in seno al tavolo tecnico di studi costituito presso l'Università di Napoli «Federico II» per l'implementazione del Piano.

(6) In <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2015/07/Linee%20Guida%20Atenei.pdf>.

Si tratta di un primo vero esercizio programmatico la cui problematicità è ravvisabile nella individuazione *ex ante*, e a regime al 31 gennaio di ogni anno, di quali siano i programmi che, su vari fronti, ciascun Ateneo intenda perseguire nell'orizzonte triennale di riferimento.

Questo avendo sempre ben presente che l'Anvur compulsa gli Atenei affinché imparino a programmare tenendo in considerazione le attese e pretese della collettività dei propri utenti e dei propri *stakeholders*.

È in parte finita la stagione delle azioni amministrative fini a se stesse, a vantaggio di una stagione che scommette sulla verifica degli impatti (*outcome*) delle strategie e delle consequenziali azioni amministrative intraprese.

Il dato della soddisfazione di chi riceve l'azione amministrativa diventa così un dato importante che non appartiene a nessun altro. Va rilevato ed elaborato per produrre *feedback* sul gradimento. La soddisfazione di chi riceve l'azione produce conoscenza e apprendimento sulla validità dei percorsi intrapresi e consente eventuali aggiustamenti di tiro, ovvero consente di comprendere se si è sulla buona strada organizzativa.

Nessun sistema nasce perfetto; anzi i sistemi imparano dai propri errori e la ricognizione dei dati, compresa la soddisfazione dei fruitori finali, restituisce conoscenza (*knowledge*) e apprendimento (*learning*). Occorre sin d'ora prevedere di utilizzare al meglio l'indicazione normativa dell'aggiornamento annuale; questo per consentire rimodellamenti sistemici adeguati al mutare dei problemi di ciascuna università. Si tratta davvero di uno strumento di sviluppo: una sorta di vero esercizio creativo.

Sotto questo aspetto, un elemento di criticità emerso dalla disamina di vari Pola di Ateneo (7) è l'assenza di indicatori atti a misurare gli impatti sociali, ambientali, economici che il ricorso alla modalità agile produce e quindi rilevatori effettivi della capacità dell'azione programmata e attuata di produrre *outcome* di qualità, anzi valore pubblico.

L'auspicio è, pertanto, che con il passaggio al Plai le Università riescano davvero a riempire di contenuti la disposizione normativa che prevede il «necessario collegamento della performance individuale ai risultati della performance organizzativa» di cui alla lett. a del n. 2 *ex art.* 6, d.l. n. 80/2021.

Per altro verso, le prove tecniche di riduzione a unità della complessiva programmazione non hanno prodotto dappertutto esiti positivi. Basti riflettere sul fatto che dal medesimo studio empirico è emerso come non vi

(7) Cfr. gli esiti del tirocinio formativo svoltosi presso il Nucleo di valutazione dell'Università degli Studi di Catania e consultabili nella tesi di laurea della dott.ssa Marilena Di Bartolo, inedita.

sia una perfetta congruenza fra indicatori di rilevazione delle performance presenti nel Piano integrato (PI) e indicatori di rilevazione delle performance agili racchiusi nel Pola. Si tratta di uno scollamento previsionale sul quale è opportuno intervenire.

Sotto questo profilo, secondo il percorso del *trial and error* ravvisabile, fra le righe delle disposizioni relative al Piao, le amministrazioni universitarie devono ancora sviluppare un apprendimento organizzativo e imparare ad affinare le tecniche di costruzione degli indicatori di performance. Questo proprio per evitare duplicazioni, posto che nell'arco del medesimo anno solare di riferimento è possibile che uno stesso lavoratore eroghi parte della propria prestazione in modalità ordinaria e parte, invece, in modalità agile.

Riferimenti bibliografici

- Carabelli U., Fassina L. (a cura di) (2021), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, Atti del quarto Seminario annuale della Consulta giuridica dedicato alla memoria del prof. Luigi Mariucci, Ediesseonline, Roma.
- Cnel (2021), Relazione 2021 al Parlamento e al Governo *Sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, disponibile all'indirizzo <https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni/Relazione-Servizi-PA-2021>.
- Nicosia G. (2021), *Il Piano organizzativo del lavoro agile: tutele e cautele nelle p.a.*, in U. Carabelli, L. Fassina (a cura di), *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, Atti del quarto Seminario annuale della Consulta giuridica dedicato alla memoria del prof. Luigi Mariucci, Ediesseonline, Roma, 141 ss.
- Spinelli C. (2015), *Il lavoro pubblico nella morsa della rilegificazione e della spending review*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Mario Giovanni Garofalo*, Cacucci, Bari, 953 ss.
- Spinelli C. (2021), *Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 4, 1 ss., disponibile all'indirizzo https://www.lavorodirittieuropa.it/images/Spinelli_Lavoro_agile_post_pandemico_pa_LDE_1-22.pdf.
- Zoppoli L. (2021), *Riformare ancora il lavoro pubblico? L'«ossificazione» delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del P.O.L.A.*, in *LPA*, n. 1, 3 ss.