



SINDACATO P.R.E.SI.D.I.

PROGETTO DI RAPPRESENTANZA EUROPEA PER I LAVORATORI
DEI COMPARTI SICUREZZA, DIFESA E SOCCORSO PUBBLICO

RELAZIONE TECNICO-GIURIDICA

SULLA REGOLAMENTAZIONE DEL LAVORO AGILE PER I LAVORATORI IN DIVISA

Comparti Sicurezza, Difesa e Soccorso Pubblico

*Analisi normativa e organizzativa, primo approfondimento sul comparto Difesa e metodo di
estensione alle singole Amministrazioni*

Ufficio Studi - Settembre 2026

**“IL LAVORO AGILE NON È ASSENZA DAL SERVIZIO.
È SERVIZIO SVOLTO CON UNA DIVERSA MODALITÀ ORGANIZZATIVA.”**



Sintesi esecutiva

La presente relazione esamina la possibilità di promuovere, in via ordinaria e regolamentata, forme di lavoro agile per i lavoratori in divisa dei comparti Sicurezza, Difesa e Soccorso Pubblico, limitatamente alle attività che, per natura, contenuto, modalità di esecuzione e requisiti di sicurezza, risultino concretamente compatibili con lo svolgimento della prestazione a distanza.

L'iniziativa riguarda, con necessarie distinzioni, il personale delle Forze Armate, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, della Polizia di Stato, della Polizia Penitenziaria e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Tali categorie appartengono a ordinamenti differenti e non possono essere ricondotte a una disciplina unica e indistinta. Il metodo proposto da P.R.E.S.I.D.I. è pertanto unitario nel principio e differenziato nell'attuazione: studio comune del problema, approfondimento specifico per ciascun ordinamento e interlocuzione autonoma con la singola Amministrazione competente.

Il primo dossier sviluppato dall'Ufficio Studi riguarda il comparto Difesa. I documenti ufficiali acquisiti dimostrano che, durante l'emergenza epidemiologica, l'Amministrazione della Difesa disciplinò e applicò il lavoro agile anche al personale militare. La circolare PERSOMIL dell'11 gennaio 2021, prot. M_D GMIL REG2021 0007150, prevedeva inoltre, per alcune categorie di militari fragili, lo svolgimento «di norma» della prestazione in modalità agile.

Il POLA del Ministero della Difesa 2022-2024 conferma che furono emanate direttive e circolari sia per il personale civile sia per quello militare e formula un principio organizzativo di particolare interesse: l'idoneità di una prestazione al lavoro agile dipende dall'attività concretamente svolta e non dal settore generale nel quale essa è ricompresa.

Tale esperienza non può essere automaticamente trasferita agli altri Corpi né costituisce, da sola, fonte di un diritto generalizzato. Rappresenta però un precedente amministrativo utile per impostare un percorso più ampio: verificare, Amministrazione per Amministrazione, se esistano attività amministrative, documentali, tecniche, di studio, pianificazione o supporto che possano essere svolte anche a distanza senza pregiudizio per operatività, sicurezza, disciplina ed efficienza.

1. Oggetto, destinatari e finalità

La presente relazione approfondisce la possibilità di introdurre o regolamentare forme di lavoro agile per i lavoratori in divisa dei comparti Sicurezza, Difesa e Soccorso Pubblico.

Il perimetro dello studio comprende: Forze Armate, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria e Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

L'analisi muove da un presupposto essenziale: il lavoro agile non costituisce un'assenza dal servizio, né un permesso, una licenza, un congedo o una riduzione della prestazione. Il dipendente collocato in lavoro agile continua a prestare la propria attività secondo obiettivi, modalità, strumenti, sistemi di verifica e fasce di contattabilità determinati dall'Amministrazione competente.



L'obiettivo non è proporre un modello identico per tutti, ma verificare se, all'interno dei diversi ordinamenti, la presenza fisica debba essere richiesta in ragione della concreta natura della prestazione e non soltanto dell'appartenenza a un Corpo o a un'Amministrazione.

2. Quadro normativo generale

La legge 22 maggio 2017, n. 81 disciplina il lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, organizzata anche per fasi, cicli e obiettivi, senza precisi vincoli di luogo e con possibile impiego di strumenti tecnologici.

Per il settore pubblico, il quadro è integrato dall'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che ha promosso nelle amministrazioni pubbliche modelli flessibili di organizzazione del lavoro, finalizzati alla conciliazione dei tempi di vita e lavoro, alla responsabilizzazione del personale, alla diffusione delle tecnologie digitali e alla valutazione dei risultati.

L'applicazione concreta di tali principi ai lavoratori in divisa deve però confrontarsi con discipline di stato, ordinamenti, modelli organizzativi e sistemi di relazioni differenti. Per questa ragione la presente relazione non assume l'esistenza di un'unica disciplina direttamente estensibile a tutte le categorie, ma individua un metodo comune di analisi.

3. Un solo tema, più ordinamenti

Forze Armate, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria e Vigili del Fuoco non costituiscono un comparto giuridicamente omogeneo.

Ciascuna realtà presenta proprie regole in materia di impiego, organizzazione del servizio, gerarchia, sicurezza, turnazione, reperibilità, sistemi informativi e attività operative.

La proposta P.R.E.SI.D.I. è quindi fondata su tre passaggi: studio unitario del problema; verifica settoriale delle attività potenzialmente compatibili; nota autonoma e specifica alla singola Amministrazione competente.

Il principio comune è semplice: la compatibilità con il lavoro agile dovrebbe essere valutata, ove l'ordinamento lo consenta, in relazione alla concreta attività svolta e alle esigenze effettive di servizio.

4. Primo approfondimento: l'esperienza del personale militare

Il primo dossier elaborato dall'Ufficio Studi riguarda il personale militare, per il quale è disponibile una significativa documentazione amministrativa relativa alla fase emergenziale.

La circolare della Direzione Generale per il Personale Militare dell'11 gennaio 2021, prot. M_D GMIL REG2021 0007150, aveva ad oggetto «Ulteriori disposizioni sull'applicazione al personale militare delle misure straordinarie in materia di lavoro agile, di assenza e di esenzione dal servizio».



L'atto richiamava otto precedenti circolari PERSOMIL emanate tra marzo e dicembre 2020. Per determinate categorie di militari fragili prevedeva inoltre che il militare «svolgerà di norma la prestazione lavorativa in modalità agile».

L'esperienza dimostra che, almeno nel contesto straordinario allora vigente, status militare e prestazione da remoto non furono considerati ontologicamente incompatibili.

5. La conferma contenuta nel POLA 2022-2024 della Difesa

Il POLA 2022-2024 del Ministero della Difesa conferma che durante l'emergenza furono emanate apposite direttive e circolari in materia di lavoro agile sia per il personale civile sia per quello militare, da parte dello Stato Maggiore della Difesa, degli Stati Maggiori di Forza Armata, del Segretariato Generale della Difesa, di PERSOCIV e di PERSOMIL.

Lo stesso documento individua un criterio di particolare rilievo organizzativo: l'idoneità di un'attività al lavoro agile dipende in concreto dall'attività stessa e non dal settore generale che la ricomprende.

Questo principio viene assunto nella presente relazione non come automatica regola giuridica per tutti i Corpi, ma come criterio metodologico da sottoporre, con gli opportuni adattamenti, alle singole Amministrazioni.

6. Dall'emergenza al regime ordinario

La disciplina emergenziale non può essere automaticamente trasposta nel regime ordinario. Durante la pandemia operavano presupposti normativi eccezionali e procedure semplificate.

Il valore dell'esperienza emergenziale è diverso: dimostra che, in determinate condizioni, attività svolte da personale in divisa possono essere organizzate a distanza senza trasformare il lavoro agile in assenza dal servizio.

Per gli altri Corpi sarà necessario verificare, con analisi autonome, se e in quale misura siano esistite analoghe esperienze, quali regole siano oggi applicabili e quali strumenti normativi o amministrativi siano necessari per una disciplina ordinaria.

7. Il criterio decisivo: la prestazione concreta

Il criterio proposto non è “appartenente a un Corpo = lavoro agile escluso” né, all'opposto, “attività d'ufficio = lavoro agile automatico”.

La valutazione deve riguardare la prestazione concreta, le esigenze dell'ufficio o reparto, la sicurezza, la disponibilità degli strumenti, la necessità di accesso a sistemi o documenti riservati, la continuità operativa e la possibilità di misurare e verificare il lavoro svolto.

In questa prospettiva, attività amministrative, documentali, di studio, istruttoria, pianificazione, analisi, gestione di pratiche e supporto possono costituire un primo ambito da esaminare, senza alcuna presunzione di automatica remotizzabilità.



8. Attività remotizzabili e infrastrutture: il precedente della Difesa

Gli allegati al POLA 2022-2024 della Difesa contengono una mappatura di numerose attività eseguibili da remoto: gestione documentale, protocollo informatico, posta elettronica istituzionale, videoconferenze, studio e consulenza, istruttorie dematerializzate, gestione amministrativa, contenzioso, predisposizione di atti e attività di bilancio.

La Difesa documenta inoltre infrastrutture dedicate, postazioni virtuali e accessi remoti a servizi digitali in ambiente controllato.

Questi elementi riguardano il Ministero della Difesa e non possono essere automaticamente attribuiti alle altre Amministrazioni. Essi dimostrano però che la questione può essere affrontata tecnicamente attraverso mappatura, strumenti autorizzati, sicurezza informatica e limitazioni puntuali anziché mediante categorie astratte.

9. Spostamenti, mobilità e costi sostenuti dal personale

Il tema della distanza casa-lavoro assume una rilevanza particolare per molti lavoratori in divisa. Trasferimenti, assegnazioni, distribuzione territoriale di uffici, reparti, comandi, istituti e sedi operative possono comportare percorrenze quotidiane rilevanti.

Il monitoraggio della sperimentazione svolta dal Ministero della Difesa aveva già evidenziato riduzione dei tempi di spostamento casa-lavoro, riduzione delle spese e, in alcuni casi, decremento dei tassi di assenza.

Il lavoro agile non deve essere concepito come misura di sostegno al reddito né come compensazione indiretta del costo dei trasporti. Tuttavia, quando la presenza fisica non è necessaria alla prestazione, la riduzione anche parziale degli spostamenti può produrre un beneficio concreto per il personale senza riduzione del servizio reso all'Amministrazione.

10. Il lavoro agile come strumento di continuità del servizio

La distinzione tra lavoro agile e assenza è centrale per tutte le categorie considerate.

Un dipendente in permesso, congedo, licenza o altra forma di assenza, secondo la disciplina applicabile, non rende la prestazione per il periodo interessato. Un dipendente in lavoro agile continua invece a lavorare.

In presenza di situazioni personali o familiari temporanee, ove il dipendente sia in condizione di lavorare e la specifica attività sia compatibile, il lavoro agile può consentire all'Amministrazione di conservare una prestazione che altrimenti potrebbe andare temporaneamente perduta.

Permessi, congedi, licenze e altri istituti restano autonomi e non possono essere sostituiti forzatamente dal lavoro agile.



11. Quando il lavoro agile può fare davvero la differenza

Dietro la questione organizzativa ci sono situazioni concrete.

Un lavoratore in divisa può percorrere ogni giorno decine di chilometri per raggiungere la sede di servizio. Se una determinata giornata è interamente dedicata a compiti amministrativi o documentali remotizzabili, una quota di lavoro agile può ridurre tempi e costi senza sottrarre ore di lavoro all'Amministrazione.

Può inoltre verificarsi una difficoltà familiare o logistica temporanea: il dipendente è pienamente in grado di lavorare, ma raggiungere la sede è particolarmente complesso. Quando la prestazione è compatibile con il remoto, il lavoro agile può offrire una soluzione organizzativa ulteriore rispetto all'assenza.

Anche l'Amministrazione può trarne beneficio: se il lavoro può essere svolto a distanza in condizioni di sicurezza e verificabilità, si preservano continuità della prestazione, flessibilità e capacità organizzativa.

Il punto non è scegliere tra interesse del lavoratore e interesse dell'Amministrazione. Nelle attività compatibili, il lavoro agile può contribuire a tutelare entrambi.

12. Le attività che devono necessariamente restare in presenza

Una disciplina credibile deve essere altrettanto chiara sui limiti.

Devono restare escluse tutte le attività per le quali la presenza fisica sia elemento essenziale del servizio: attività operative e di intervento, servizi di guardia e vigilanza, impieghi imbarcati, attività addestrative non remotizzabili, conduzione o manutenzione diretta di mezzi e apparati, attività detentive o di custodia che richiedano presenza, servizi di soccorso e pronto intervento, nonché attività che comportino accesso a sistemi, documenti o informazioni non remotizzabili.

L'elenco concreto delle esclusioni dovrà essere costruito separatamente per ciascuna Amministrazione.

13. Modelli differenziati per le singole Amministrazioni

P.R.E.S.I.D.I. non propone una disciplina unica per tutti i lavoratori in divisa.

Una eventuale regolamentazione dovrà essere adattata al relativo ordinamento e potrà prevedere, secondo le competenze di ciascuna Amministrazione: mappatura preventiva delle attività; autorizzazione dell'autorità competente; formule ibride presenza/remoto; definizione di obiettivi; fasce di contattabilità; verificabilità della prestazione; revoca per esigenze di servizio; cybersecurity; esclusione di sistemi o attività non remotizzabili; criteri di priorità coerenti con la normativa applicabile.

L'esperienza della Difesa costituisce quindi un primo laboratorio di studio, non un modello da trasferire automaticamente agli altri Corpi.



14. Il nodo giuridico e i limiti della tesi

La documentazione attualmente analizzata consente conclusioni solide sul precedente del comparto Difesa, ma non permette di affermare che identiche condizioni giuridiche sussistano per Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria, Guardia di Finanza, Arma dei Carabinieri o Vigili del Fuoco.

Non si afferma, pertanto, l'esistenza di un diritto soggettivo generalizzato al lavoro agile per tutti i lavoratori in divisa.

La tesi più prudente è diversa: esiste una questione organizzativa comune che merita di essere verificata separatamente in ogni ordinamento, individuando attività compatibili, limiti tecnici, fonti applicabili e strumenti idonei a un eventuale regime ordinario.

15. Conclusioni e proposta intercomparti

Il primo approfondimento sul comparto Difesa dimostra che il lavoro agile è stato concretamente utilizzato anche per personale militare durante l'emergenza e che la stessa Amministrazione ha sviluppato criteri, infrastrutture e mappature delle attività remotizzabili.

Questo precedente rende ragionevole estendere lo studio, non la disciplina, alle altre categorie di lavoratori in divisa.

P.R.E.S.I.D.I. propone quindi un percorso intercomparti articolato in iniziative autonome: una nota per il Ministero della Difesa; specifici approfondimenti e note dedicate all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di Finanza, alla Polizia di Stato, alla Polizia Penitenziaria e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, indirizzate alle rispettive Amministrazioni competenti.

La richiesta comune non è quella di lavorare meno. È quella di verificare se, laddove il servizio lo permetta, determinate attività possano essere svolte anche in modo diverso, preservando la prestazione, l'efficienza, la sicurezza e la continuità del servizio.

PRINCIPIO DI SINTESI

**IL LAVORO AGILE NON È ASSENZA DAL SERVIZIO.
È UNA MODALITÀ DI ESECUZIONE DELLA PRESTAZIONE, DA VALUTARE
AMMINISTRAZIONE PER AMMINISTRAZIONE E SOLO PER LE ATTIVITÀ
CONCRETAMENTE COMPATIBILI, SENZA PREGIUDIZIO PER OPERATIVITÀ,
SICUREZZA, DISCIPLINA ED EFFICIENZA.**

16. Azioni proposte al Sindacato P.R.E.S.I.D.I.

1. Trasmettere la prima nota istituzionale al Ministero della Difesa, utilizzando il dossier già completato sul personale militare.



2. Avviare un approfondimento specifico sull'Arma dei Carabinieri, individuando disciplina applicabile, attività potenzialmente compatibili e interlocutori competenti.
3. Avviare un approfondimento specifico sulla Guardia di Finanza con la medesima metodologia.
4. Avviare approfondimenti autonomi per Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria e Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, evitando ogni automatica trasposizione delle conclusioni maturate nel comparto Difesa.
5. Predisporre, per ciascuna Amministrazione, una nota autonoma fondata sulla relativa organizzazione del servizio e sulla concreta mappatura delle attività.
6. Mantenere una pagina pubblica dell'Area Studi che documenti in modo trasparente le diverse fasi: studio, trasmissione delle note, riscontri istituzionali ed eventuali sviluppi.



Fonti e riferimenti principali

1. **Circolare PERSOMIL 11 gennaio 2021, prot. M_D GMIL REG2021 0007150** - «Ulteriori disposizioni sull'applicazione al personale militare delle misure straordinarie in materia di lavoro agile, di assenza e di esenzione dal servizio».
2. **Ministero della Difesa - POLA 2022-2024** - Piano Organizzativo del Lavoro Agile; riferimento al lavoro agile emergenziale, alla mappatura delle attività, alle infrastrutture digitali e agli allegati sulle attività remotizzabili.
3. **Legge 22 maggio 2017, n. 81** - Artt. 18 e seguenti, disciplina generale del lavoro agile.
4. **Legge 7 agosto 2015, n. 124** - Art. 14, misure organizzative per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle pubbliche amministrazioni.
5. **D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165** - Quadro generale del pubblico impiego e regimi speciali del personale in diritto pubblico.

Nota metodologica: i riferimenti documentali di dettaglio attualmente disponibili riguardano il comparto Difesa. Gli approfondimenti relativi agli altri Corpi saranno oggetto di dossier autonomi prima delle rispettive interlocuzioni istituzionali.



Legenda degli acronimi e delle abbreviazioni

Per agevolare la lettura della relazione, si riportano di seguito gli acronimi e le principali abbreviazioni utilizzati nel testo e nelle fonti richiamate.

Acronimo / abbreviazione	Significato
A.D.	Amministrazione della Difesa
D.Lgs.	Decreto legislativo
F.A.	Forze Armate
G.d.F.	Guardia di Finanza
P.A.	Pubblica Amministrazione
PERSOCIV	Direzione Generale per il Personale Civile del Ministero della Difesa
PERSOMIL	Direzione Generale per il Personale Militare del Ministero della Difesa
POLA	Piano Organizzativo del Lavoro Agile
P.R.E.SI.D.I.	Sindacato P.R.E.SI.D.I. - organizzazione sindacale aperta ai lavoratori dei comparti Sicurezza, Difesa e Soccorso Pubblico
SGD/DNA	Segretariato Generale della Difesa / Direzione Nazionale degli Armamenti
SMD	Stato Maggiore della Difesa

Documento di studio e proposta sindacale - non costituisce parere legale individuale.