

## ***Il telelavoro: nuova modalita' di lavoro flessibile, spending review e buon andamento della pubblica amministrazione.***

di Renzo Remotti

Il telelavoro è entrato a far parte dell'ordinamento giuridico a pubblica amministrazione con l'art .4 l .16 giugno 1998, n .191 (cd. Legge Bassanini Ter) . Grazie a tale legge delega venne approvato il d.p.r. 8 marzo 1999, regolamento di attuazione, mentre con l'accordo quadro del 23 marzo 2001 e parti sociali hanno inquadrato il telelavoro nell'ambito del lavoro flessibile e ne hanno sottolineato il carattere volontario. L'art . 4 della legge delega appena citata indica i principi generali di questa modalità lavorativa.

*"1. Allo scopo di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e di realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane, le amministrazioni pubbliche [...] possono avvalersi di forme di lavoro a distanza. A tal fine, possono installare, nell'ambito delle proprie disponibilita' di bilancio, apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici necessari e possono autorizzare i propri dipendenti ad effettuare, a parità di salario ,la prestazione lavorativa in luogo diverso dalla sede di lavoro, previa determinazione delle modalita' per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa".* Questo primo comma introduce un principio generale fondamentale, principio che dovrebbe costituire la base giuridica per stabilire la legittimità e l'opportunità di convertire parte dell'attività amministrativa in modalità di telelavoro. Il telelavoro, infatti, non costituisce un diritto del lavoratore, ma un interesse per l'amministrazione, inquadrabile nell'ambito interpretativo del buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost. Stando alla norma l'amministrazione, prima di approvare un progetto di telelavoro, deve valutarne la convenienza sia in termini organizzativi sia di spesa. Sulla base di un'efficiente ed efficace politica di *spending review* significa dimostrare che il lavoro a distanza ha un onere inferiore rispetto al lavoro *in loco*. Solo una volta che è stato approvato un progetto, in caso che le richieste siano maggiori dei posti disponibili, l'art. 4 dell'Accordo quadro nazionale del 23 marzo 2000 stabilisce alcune categorie di dipendenti che hanno priorità nell'accedere ai progetti:

- a) *"situazioni di disabilità psico-fisiche tali da rendere disagevole il raggiungimento del luogo di lavoro;*
- b) *esigenze di cura di figli minori di 8 anni; esigenze di cura nei confronti di familiari o conviventi, debitamente certificate;*
- c) *maggiore tempo di percorrenza dall'abitazione del dipendente alla sede."*

A parte la modalità a distanza o con prevalente uso di strumenti informatici, il telelavoro è un rapporto di lavoro completo, dal quale scaturiscono gli stessi diritti e obblighi riconosciuti agli altri lavoratori (privacy etc.) L'attuazione di questa modalità di lavoro flessibile è demandata alla contrattazione collettiva nazionale, ma, in realtà, il comma 5 autorizza immediatamente le amministrazioni pubbliche a porre in essere progetti sperimentali di telelavoro, sentite le organizzazioni sindacali. In realtà, sul piano strettamente giuridico, il telelavoro è stato regolamentato in tempi brevissimi. Il 13 gennaio 1999, l'ARAN emana il primo atto di indirizzo in materia e, a cascata, vengono conclusi contratti collettivi che prevedono forme di lavoro a distanza.

I primi sono il CCNL integrativo del 14 febbraio 2001 per il Comparto Enti pubblici non economici (art. 34), il CCNL integrativo del 21 marzo 2001 per il comparto Ministeri (art. 24), il CCNL del 9 agosto 2001 per il comparto Università (art. 20), il CCNL integrativo del 14 settembre 1999 comparto Regioni ed Enti locali (art. 1), e infine l'Accordo del 18 ottobre 2001 dedicato interamente al telelavoro nel comparto Scuola. A parte il comparto Università, tutti gli altri contratti conferiscono il carattere sperimentale alla nuova modalità lavorativa, circostanza che indica una certa cautela da parte delle Organizzazioni sindacali nell'accogliere il telelavoro. Non vi è dubbio che il rapporto contrattuale realizzato al di fuori del tradizionale luogo di lavoro ponga molti interrogativi sul piano squisitamente giuridico, come peraltro è altrettanto vero che non regolare una modalità lavorativa, che sta ormai massicciamente penetrando, anche nelle organizzazioni pubbliche grazie all'affermazione delle tecnologie informatiche sia altrettanto pernicioso. Per effetto della Direttiva 27 Novembre 2003 ormai tutti i Ministeri e gli Enti pubblici sono dotati non solo di caselle di posta elettronica per ciascuna sede o centro organizzativo (Direzioni Generali etc.), ma anche di e-mail con dominio (ovvero la parte che segue il segno cd. di *chiocciola*) dell'amministrazione, ma individuali per ciascun dipendente. Si legge, infatti, in tale direttiva: *"L'impiego della posta elettronica consente e facilita quel cambiamento culturale ed organizzativo della Pubblica Amministrazione che risponde alle attese del Paese ed alle sfide della competitività: bisogna accelerare questo processo di cambiamento e darne concreta percezione anche all'esterno, abbandonando inutili ed onerosi formalismi, considerati, anche, i consistenti risparmi di risorse che potranno derivare alla Pubblica Amministrazione dall'uso intensivo della posta elettronica. Bisogna concretamente operare affinché di tale cambiamento possano beneficiare, al più presto, anche i cittadini e le imprese in modo da consentire loro un accesso più veloce e più agevole alle Pubbliche Amministrazioni."* In altre parole all'e-mail (sia semplice sia certificata) viene riconosciuto senz'altro la qualità di strumento di lavoro. Già l'art. 14 d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 aveva riconosciuto all'e-mail tali caratteristiche. La conferma che la Direttiva regoli il rapporto di lavoro pubblico è ulteriormente dimostrato da questo passo: *"Appare, perciò, necessario che le Pubbliche Amministrazioni provvedano a dotare tutti i dipendenti di una casella di posta elettronica (anche quelli per i quali non sia prevista la dotazione di un personal computer) e ad attivare, inoltre, apposite caselle istituzionali affidate alla responsabilità delle strutture di competenza. Queste ultime dovranno procedere alla tempestiva lettura, almeno una volta al giorno, della corrispondenza ivi pervenuta, adottando gli opportuni metodi di conservazione della stessa in relazione alle varie tipologie di messaggi ed ai tempi di conservazione richiesti."* Non solo ma l'art. 27 della l. 16 gennaio 2003, n. 3 ha previsto forme di finanziamento per progetti di informatizzazione della pubblica amministrazione. Con lo svilupparsi dell'erogazione di servizi pubblici on line (cd. *cloud computing*) è evidente che modalità lavorative a distanza diverranno comuni. Poiché l'e-mail e a maggior ragione la gestione dei servizi on line sono utilizzabili anche al di fuori della sede di lavoro, si pone la questione di come regolamentare nell'ambito dei rapporti di lavoro i contatti, specie se frequenti, che avvengono tra dipendenti pubblici, cittadini, amministrazione pubblica al di fuori del tradizionale orario di lavoro, soprattutto in assenza di un progetto di telelavoro formalmente approvato. *Quid iuris* è applicabile in questa fattispecie l'art. 2126 cc. (prestazione lavorativa di fatto)? Non vi è alcun dubbio che la disciplina di cui all'art. 2126 cc. sia applicabile anche nel pubblico impiego per le mansioni superiori, affidate al di fuori dei casi consentiti. (Cass. S.U. 11 dicembre 2007, n. 25837) Nella fattispecie in esame, invece, i presupposti sono differenti. Non si tratta certamente dell'affidamento di mansioni superiori. Pur tuttavia il fatto che venga svolta un'attività riconducibile al proprio contratto di lavoro, che vengano utilizzati strumenti di lavoro predisposti dal datore di lavoro (computer, cellulari di servizio etc.), fa sì che tale attività possa essere considerata lavorativa a tutti gli effetti. L'assenza di un progetto non osta, perché esso ben può essere implicito. Di conseguenza il lavoratore ha diritto alla retribuzione aggiuntiva, anche nella forma del riposo compensativo, se avviene al di fuori dell'orario di lavoro. Questo esempio è utile per chiarire la necessità di definire al più presto, anche con qualche correttivo legislativo, questa forma di lavoro flessibile. I punti di intervento necessari sono

molteplici. Innanzitutto la natura del telelavoro è tale, che è necessario abbandonare antiche rigidità, quali per esempio l'orario di lavoro. La prestazione di lavoro dovrebbe avvenire solo sulla base di obiettivi e risultati e, ove non strettamente necessario per la tipologia di servizio prestato, lasciare al lavoratore la piena libertà di organizzarsi come meglio ritiene opportuno e più efficace al raggiungimento del risultato. Si pensi a un gestore di un sito istituzionale a distanza. In tal caso ciò che rende efficiente il servizio e l'efficacia delle comunicazioni, ivi inserite, o i servizi erogati all'utente. Il tempo lavorato passa in secondo piano. Su questo fronte la contrattazione collettiva deve percorrere ancora un lungo cammino. Per esempio l'art. 6 comma 1 dell'accordo 23 marzo 2000, pur iniziando ad autorizzare una distribuzione dell'orario di lavoro più flessibile, rimane fermo sulla quantità globale di ore lavoro, che deve essere uguale a quella prestata dai lavoratori *in loco*. Sul punto della volontarietà bisogna evitare la tentazione di introdurre la realizzazione di progetti di telelavoro nel piano di valutazione delle *performance* dei dirigenti. Ciò potrebbe indurre a forzature in contrasto con la normativa vigente. E' necessaria, poi, una formazione dei dirigenti pubblici, ancora, per lo più, incapaci di comprendere la logica progettuale. E' infine importante gestire con sapienza quanto stabilito dall'art. 5 comma 4 dell'accordo stesso. La *ratio* dei rientri temporanei è nella possibilità di mantenere un contatto con i colleghi e garantire un buon livello di socializzazione, anche per i telelavoratori, evitando situazioni di malessere organizzativo. Il telelavoro può essere un'opportunità per la pubblica amministrazione solo se viene attuato con forme progettuali chiare, definite in obiettivi, risultati, impatti organizzativi ed economici e nel rispetto del benessere del lavoratore. Senza tutti questi correttivi la normativa rimarrà sostanzialmente inapplicata, come purtroppo tante altre leggi vigenti.

**Renzo Remotti**  
Direttore dell'Archivio di Stato di Asti