

# L'introduzione del telelavoro nella pubblica amministrazione: dalla Bassanini ter all'accordo quadro nazionale

**Autore:** Redazione

**In:** Diritto civile e commerciale

di **Renata Mazzaro (funzionario della Seconda Università degli Studi di Napoli) e  
Ciro Silvestro (Vice prefetto aggiunto)**

Telelavoro e pubblica amministrazione

Gli interventi volti a gettare le premesse normative per un più ampio utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche nella pubblica amministrazione italiana rappresentano un importante filone all'interno della vasta opera di riforma avviata con la legge n. 59/1997 (cd "Bassanini"). Basti pensare alla disciplina del protocollo informatico, della firma e dei documenti digitali, al mandato di pagamento informatico e alle carte di identità elettroniche, tasselli di un complessivo processo di reingegnerizzazione che implica modelli flessibili di amministrazione e di organizzazione del lavoro.

Seguendo questa esigenza di fondo, un ciclo normativo diretto a favorire il telelavoro dei dipendenti pubblici ha preso il via con la legge "Bassanini ter" (l.191/1998) e il successivo regolamento (d.p.r. n. 70/1999), culminando con la recente conclusione dell'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni, sottoscritto da ARAN e rappresentanti delle Confederazioni sindacali il 23 marzo 2000.

L'espressione telelavoro indica, in via generale, le molteplici possibilità di modificare la natura e la localizzazione del lavoro attraverso l'utilizzo di reti di telecomunicazioni avanzate e di tecniche del trattamento delle informazioni. Prendendo in considerazione i rapporti di lavoro subordinato, due, quindi, gli elementi che risultano imprescindibili: l'utilizzo di strumenti informatici e l'esistenza di una certa distanza fisica tra il telelavoratore e la macro-sede cui risulta assegnato[1].

Si tratta di una realtà che si va progressivamente affermando anche in Italia, dove nell'ultimo decennio le esperienze di telelavoro realizzate da soggetti sia pubblici che privati si sono moltiplicate ad un ritmo esponenziale[2]. Per promuovere la diffusione di questo fenomeno anche nel settore pubblico il nostro paese è, anzi, il primo (e finora l'unico) al mondo ad essersi dotato di un apposita norma di legge (l'art 4 della summenzionata legge 191/1998)[3].

Per il pubblico impiego, questa disposizione rappresenta uno dei due essenziali riferimenti normativi alle esigenze di flessibilità del lavoro.

Il primo è contenuto nell'art. 36, comma 7, del d.lgs. n. 29/1993 (come modificato dall'art. 22 del d.lgs. n. 80/1998), che sottolinea la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi delle stesse forme

contrattuali flessibili di assunzione e impiego del personale previste per il settore privato (flessibilità tipologica). I contratti in questione - tempo determinato, part-time, contratti formativi, job sharing e lavoro interinale - sono caratterizzati da elementi che incidendo sulla durata e stabilità del rapporto, derogando ad alcuni aspetti fondamentali del tradizionale contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, di cui all'art. 2094 c.c.

Il secondo riferimento alla flessibilità è, appunto, quello relativo al telelavoro. In questo caso la flessibilità non investe la tipologia contrattuale, giacché il telelavoro non costituisce un autonomo tipo normativo di contratto di lavoro bensì una particolare modalità di svolgimento della prestazione individuale (flessibilità tecnico-organizzativa)[4]. Non si tratta, quindi, di una professione nuova, né di una forma di lavoro alternativa, quanto piuttosto "di una condizione strutturale nella quale i fattori della produzione assumono una funzione diversa da quella tradizionale"[5]. È una formula organizzativa che rende flessibile sia l'oggetto dell'attività che l'organizzazione stessa del lavoro, nelle sue modalità operative e nei livelli decisionali[6].

Con il telelavoro la pubblica amministrazione può realizzare una "migliore allocazione delle risorse umane allo scopo di costruire un apparato burocratico agile e snello, nel quale il lavoro viene svolto non più in strutture mastodontiche, pesanti e stratificate, ma in piccole unità organizzative frazionate sull'intero territorio. Le diverse figure del telelavoro [...] sono [inoltre] caratterizzate da un maggiore contenuto di delega e di comunicazione sia all'interno che all'esterno della struttura"[7]. Analizzando con maggior dettaglio la carica innovativa del telelavoro, i punti salienti che affiorano sono: il superamento del concetto di lavoro legato alla quantità di tempo trascorso in un determinato luogo fisico; l'organizzazione del lavoro per obiettivi; l'aumento della efficienza e della autonomia lavorativa (la prestazione telelavorativa consente di eliminare la svolgimento dei compiti estemporanei che distraggono dalla mansione principale); la soluzione dei problemi di spazio nella sede centrale, con una significativa riduzione dei costi di locazione degli immobili; la possibilità di trattenere personale altamente qualificato altrimenti tendente a uscire dall'amministrazione; l'introduzione del concetto di misura delle prestazioni lavorative direttamente legata alla produttività individuale; la possibilità di correggere gli squilibri territoriali (ad esempio eccedenze di personale in alcune sedi) e ottenere una migliore redistribuzione della forza lavoro senza ricorrere necessariamente alla mobilità del personale, nonché di risolvere i problemi dei picchi di lavoro.[8]

Il telelavoro può, dunque, essere uno strumento per migliorare il livello qualitativo dei servizi resi ai cittadini dalla pubblica amministrazione, a patto che sia inserito in un nuovo contesto organizzativo e culturale, che sappia sostituire "alla cultura delle procedure formali e del tempo trascorso in ufficio la cultura della responsabilità e del risultato. Occorre scommettere sulle persone più che sui poteri delle nuove tecnologie, le quali sono un mezzo da usare non un fine da perseguire".[9]

Una precisazione, infine, sulla distinzione tra telelavoro e teleamministrazione. Entrambi i termini appaiono accomunati dal prefisso <tele>. Quest'ultimo, se nell'etimo greco indica, strictu sensu, l'idea della distanza, ha tuttavia ormai acquistato anche un senso più ampio, fino a rappresentare tutto ciò che ha a che fare con l'utilizzo degli strumenti e delle tecnologie di elaborazione e trasmissione dati. È in questa seconda accezione che sembra doversi leggere il termine "teleamministrazione". Così, il prefisso tele "mentre in telelavoro segnala principalmente lo svolgimento dell'attività lavorativa al di fuori dell'azienda o dell'ufficio, in teleamministrazione sembra semmai indicare, in modo prioritario, l'uso della

telematica nell'attività amministrativa, benché questa consenta poi che alcune attività siano svolte a distanza direttamente tramite sistemi ICT [Information and Communications Thecnologies] (si pensi, ad esempio, alla consegna di un certificato per posta elettronica od alla conclusione di un contratto in rete)"[10]. La teleamministrazione non può, quindi, essere definita come "un ipotesi di telelavoro"[11], se non al prezzo di confondere e sovrapporre impropriamente nozioni diverse. La valenza strategica della gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni è, d'altro canto, sottolineata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 28 ottobre 1999, che osserva come "i sistemi di protocollo informatico, nella loro versione più evoluta, comprendono talune funzioni innovative per la pubblica amministrazione. Oltre alla possibilità di protocollare i tradizionali documenti cartacei, è possibile anche: protocollare documenti elettronici; collegare direttamente al sistema di protocollo il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti; garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire elementi utili ai fini delle attività di controllo di gestione; sperimentare applicazioni elettroniche della gestione dei flussi documentali (workflow) e del telelavoro"[12].

#### L'iter normativo

Il basso livello di informatizzazione e le "titubanze" generate dalla assenza di una normativa specifica che ne regolasse il ricorso hanno a lungo rallentato lo sviluppo di esperienze di telelavoro nella nostra pubblica amministrazione.

Ad aprire la strada all'inserimento del telelavoro nel settore pubblico è stato, nel marzo 1997, il "Protocollo d'intesa sul lavoro pubblico", sottoscritto da Governo ed Organizzazioni Sindacali a integrazione del "Patto sul Lavoro" dell'autunno 1996. Questo documento prevede, per la prima volta, la facoltà di procedere a sperimentazioni di telelavoro nelle strutture della P.A., all'interno di un sistema di interventi volti alla flessibilizzazione del pubblico impiego[13]. La possibilità per le pubbliche amministrazioni di ricorrere a forme flessibili di lavoro è stata successivamente riaffermata dal d.lgs 31 marzo 1998 n. 80, che ha, però, fatto distinto riferimento solo alle ipotesi di flessibilità tipologica, nulla, invece, precisando sul telelavoro.

La svolta arriva con la legge 16 giugno 1998 n. 191 (cd. Bassanini ter), che contempla norme specifiche sul lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni, superando la tendenziale, rigida equiparazione tra presenza in ufficio e lavoro svolto dai dipendenti pubblici.

L'art.4 della legge sancisce, infatti, che le pubbliche amministrazioni possono "installare, nell'ambito delle proprie disponibilità 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 modalità per la verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa". L'ottica è di razionalizzare l'organizzazione del lavoro e realizzare economie di gestione attraverso l'impiego flessibile delle risorse umane.

Il regolamento recante norme organizzative in materia di telelavoro nelle pubbliche amministrazioni (previsto dal comma 3 dell'art. 4 citato) è stato in seguito emanato con il D.P.R. 8 marzo 1999 n.70.

Le disposizioni in esame hanno inteso introdurre "una normativa complessivamente caratterizzata da una funzione di promozione dell'istituto. Alcuni studiosi, anzi, ritengono che tale funzione 'promozionale' sia addirittura preminente rispetto a quella di 'autorizzazione', per la pubblica amministrazione, ad attivare il

telelavoro: la stessa amministrazione già disporrebbe in linea di principio del relativo potere, per effetto dell'estensione del regime privatistico al pubblico impiego ed in assenza di un divieto espresso di svolgimento della prestazione del dipendente pubblico al di fuori della sede dell'ufficio e con l'ausilio di un terminale elettronico.”[14] Appare significativo, al riguardo, che il regolamento non abbia esercitato il potere di indicare le “eventuali abrogazioni di norme incompatibili”, pure attribuito dal comma 3 dell'art. 4 della l. 191/98. Al contrario, l'art. 9 del regolamento (norma finale) prevede per le pubbliche amministrazioni l'obbligo di interpretare e applicare le norme legislative, regolamentari e contrattuali “in modo tale da favorire la progettazione, l'introduzione, l'organizzazione e la gestione di forme di telelavoro come regolate dal presente decreto”.

L'art. 4, comma 5, della l. 191/1998 demanda, poi, alla contrattazione collettiva, in relazione alle diverse tipologie del lavoro a distanza, il compito di adeguare “alle specifiche modalità della prestazione la disciplina economica e normativa del rapporto di lavoro dei dipendenti interessati”[15]. Anche il regolamento rimarca lo spazio riservato alla fonte contrattuale, limitandosi, in sostanza, a fissare il quadro socio- organizzativo del telelavoro, senza ingabbiarlo in rigidi schemi normativi. Grazie al rinvio legale alla fonte pattizia, nel pubblico impiego la nozione di telelavoro rimane, così, aperta “da un lato, alle molteplici articolazioni che l'esperienza odierna fa assumere al lavoro informatico a distanza, e, dall'altro, è elasticamente adattabile ai mutamenti che spesso vorticosamente si susseguono in realtà connotate da un elevato grado di innovazione”[16].

D'Altro canto, proprio i rinvii effettuati dall'articolo 4 della Bassanini ter “a una disciplina contrattuale come fonte di completamento dell'istituto” hanno spinto qualche commentatore a ritenere che il telelavoro non sia applicabile alle categorie escluse dalla contrattualizzazione ex art. 2, comma 4, del d.lgs. 29/1993 (prefettizi, diplomatici, avvocati dello Stato, ecc.)[17]. Giova, tuttavia, ricordare che la stessa Bassanini ter dispone che “le singole amministrazioni adeguano i propri ordinamenti e adottano le misure organizzative volte al conseguimento degli obiettivi di cui al presente articolo” (art. 4, comma 3). Non appare, quindi, plausibile la configurabilità di un rinvio obbligatorio alla fonte pattizia necessitato dalla non autosufficienza della normativa di fonte legale (che, si ricorda, appare caratterizzata da una funzione promozionale). Semmai, la inapplicabilità del telelavoro alle categorie di pubblici dipendenti non contrattualizzati potrebbe, invece, discendere dalla specialità delle funzioni svolte ovvero da impedimenti pratici (condizioni tutte da verificare).

Come già enunciato, l'ulteriore concretizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari è affidata alla contrattazione collettiva, prima intercompartimentale, poi di comparto (a livello nazionale, integrativa e decentrata)[18]. Le pubbliche amministrazioni dovranno, invece, misurarsi con la loro capacità progettuali, orientando in particolar modo le sperimentazioni verso azioni positive per donne e disabili.[19] Il ricorso al telelavoro avviene, infatti, sulla base di un progetto generale definito dalle amministrazioni interessate (cfr. infra) [20]. Un ruolo nuovo spetta anche ai dirigenti, che dovranno gestire strutture all'interno delle quali i contatti saranno sempre più in virtuale, mentre le responsabilità sui servizi erogati, ed in genere sui risultati, continuano ad essere reali. Il controllo sui sottoposti non si baserà più sulla presenza o sulla deferenza, ma sulla qualità del lavoro prodotto. Si tratta di un ulteriore fattore di forte innovazione del modo di gestire il personale e organizzare il proprio ufficio.

L'Accordo quadro sul telelavoro è stato concluso, come ricordato, il 23 marzo 2000. Prima di giungere all'accordo definitivo, l'ARAN ha dovuto adeguare le quantificazioni dei costi contrattuali alle osservazioni

della Corte dei Conti. Pur in presenza del parere favorevole dal coordinamento dei comitati di settore, l'ipotesi di accordo aveva ricevuto, in prima battuta, certificazione negativa da parte della Corte dei Conti. Ad avviso di quest'ultima l'ARAN aveva omissis, nell'apposita scheda tecnica trasmessa in allegato, di dimostrare attraverso una attendibile quantificazione di tutte le spese ed i costi, diretti ed indiretti, di avere avviato una sequenza contrattuale idonea a garantire l'effettiva attuazione del telelavoro secondo modalità economicamente e finanziariamente sostenibili[21].

Da osservare che l'art. 1, comma 1, dell'Accordo quadro dispone che, considerato il carattere sperimentale dell'istituto, "all'inizio del secondo biennio di applicazione le parti valuteranno l'opportunità di procedere ad eventuali modifiche o integrazioni." A questo fine è previsto la costituzione di un apposito Osservatorio, con funzioni di monitoraggio (art. 7 dell'Accordo quadro), composto da un componente di ciascuna delle organizzazioni sindacali firmatarie e da tre componenti nominati dall'ARAN.[22]

La nozione di telelavoro accolta nel pubblico impiego

Destinatario della nuova forma flessibile di organizzazione del lavoro è il personale già in servizio, con il quale, pertanto, non si instaura un nuovo e diverso tipo di rapporto di lavoro ma si dà semplicemente vita ad una variazione organizzativa di quello già in atto, modificando le modalità di svolgimento della prestazione (flessibilità tecnico organizzativa). La natura subordinata della prestazione è espressamente confermata dall'Accordo quadro sul telelavoro, laddove ribadisce che "l'assegnazione a progetti di telelavoro non muta la natura del rapporto di lavoro in atto" (art. 4, comma 4). E', inoltre, prevista la reversibilità dello status dei dipendenti, nel senso che gli stessi possono essere reintegrati, a richiesta, nella loro sede originaria (art. 4, comma 2, l. n. 191/1998). Quanto detto conferma che "il telelavoro è da intendersi, al momento attuale, come una modalità eventuale cui le pubbliche amministrazioni possono far ricorso, non già come un istituto rigido per il quale utilizzare dipendenti appositamente assunti"[23]. In sostanza, la scelta di rivolgersi esclusivamente al personale già in servizio nella pubblica amministrazione evita qualunque disputa qualificatoria sul telelavoro, se rapporto subordinato, autonomo, a domicilio oppure parasubordinato.

L'art. 2 del regolamento definisce "lavoro a distanza" l'attività di telelavoro svolta in conformità alle disposizioni del regolamento stesso e "telelavoro" la prestazione di lavoro "eseguita dal dipendente di una delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in qualsiasi luogo ritenuto idoneo, collocato al di fuori della sede di lavoro, dove la prestazione sia tecnicamente possibile, con il prevalente supporto di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che consentano il collegamento con l'amministrazione cui la prestazione stessa inerisce" [24]. Per "sede di lavoro" viene individuata quella dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato[25]. Da segnalare che la definizione del regolamento ovvia alla confusione terminologica nella quale appare incorsa la Bassanini ter, che rubrica "telelavoro" il suo articolo 4 e poi parla di "lavoro a distanza".

Tre, dunque, gli elementi evidenziati dalla definizione del regolamento:

- la delocalizzazione dell'attività lavorativa;
- il supporto di tecnologie dell'informazione;
- il collegamento con l'amministrazione.

1) Delocalizzazione dell'attività lavorativa: sulla scia dell'art. 2 del regolamento, l'Accordo quadro

ribadisce che il telelavoro deve svolgersi “comunque in luogo idoneo, dove sia tecnicamente possibile la prestazione a distanza, diverso dalla sede dell’ufficio al quale il dipendente è assegnato” (art. 5, comma 1). Esso si realizza “secondo le modalità previste dal progetto, quali lavoro a domicilio, lavoro mobile, decentrato in centri-satellite, servizi in rete o altre forme flessibili, anche miste, ivi comprese quelle in alternanza”. Il telelavoratore continua ad appartenere all’unità produttiva originaria e ad essere computato nell’organico dell’ufficio di appartenenza, in quanto è a quest’ultimo che la prestazione rimane strutturalmente e funzionalmente collegata[26].

La possibilità dell’alternanza, cui fa riferimento l’Accordo, si riconduce ad una modalità di telelavoro parziale, svolto parte fuori e parte all’interno della sede di lavoro. Tale modalità è espressamente prevista nel regolamento come l’unica cui possono accedere i dirigenti (art. 3, comma 6). Essi possono svolgere in telelavoro solo parte della loro attività “poiché la natura delle funzioni tipiche del dirigente richiede la sua presenza fisica nella sede propria dell’amministrazione di appartenenza, quanto meno per un determinato periodo di tempo”[27].

Sia il regolamento che l’Accordo quadro richiamano espressamente la forma domiciliare di telelavoro. L’art. 4 del regolamento specifica che la prestazione di telelavoro può effettuarsi nel domicilio del dipendente a condizione che vi sia “un ambiente di lavoro di cui l’Amministrazione abbia preventivamente verificato la conformità alle norme generali di prevenzione e sicurezza delle utenze domestiche”.

Il telelavoro può, comunque, svolgersi in qualunque luogo topograficamente al di fuori dalla sede di lavoro, indifferentemente di pertinenza del lavoratore, dell’amministrazione di appartenenza o di altri. Può addirittura svolgersi in un luogo di pertinenza di nessuno, in virtù del rinvio a forme di lavoro mobile, al limite anche all’aperto[28]. La formula più blanda appare quella del lavoro decentrato in centri satellite, che rappresenta un mero strumento di snellimento degli uffici. Da quest’ultima modalità si differenzia il lavoro in telecentri, svolto su postazioni telematiche messe a disposizione presso una struttura complessa che offre servizi informatici a terzi, e non, quindi, presso strutture decentrate dell’amministrazione.

L’Accordo evoca, poi, sempre all’art. 5 comma 1, “servizi in rete o altre forme flessibili anche miste”. Qui, più propriamente, non si ha riguardo al luogo di svolgimento della teleprestazione ma alle sue modalità di svolgimento.

2) Supporto di tecnologie dell’informazione e della comunicazione: il supporto hardware e software deve essere “prevalente” e cioè preponderante nello svolgimento della prestazione e non costituirne solo un elemento accessorio,

L’art. 5, comma 1, del regolamento chiarisce che l’espressione “postazione di telelavoro” ricomprende un “insieme di apparecchiature e programmi informatici, che consente lo svolgimento di attività di telelavoro”. Il comma 2, specifica che la “postazione di telelavoro deve essere messa a disposizione, installata e collaudata a cura ed a spese dell’amministrazione interessata, sulla quale gravano altresì, la manutenzione e la gestione di sistemi di supporto per il dipendente ed i relativi costi”. Lo stesso vale per i collegamenti telematici[29].

L’art. 5, comma 4, del regolamento, inoltre, prevede -sulla base di una specifica analisi dei rischi - che l’amministrazione garantisca adeguati livelli di sicurezza delle comunicazioni tra la postazione di telelavoro e il proprio sistema informativo. Ai sensi del successivo art. 6 l’Autorità per l’informatica “fissa le eventuali regole tecniche per il telelavoro, anche con riferimento alla rete unitaria delle pubbliche Amministrazioni, alle tecnologie per l’identificazione, alle esigenze di adeguamento all’evoluzione

scientifica e tecnologica ed alla tutela della sicurezza dei dati”[30].

La questione della riservatezza dei dati va, poi, considerata anche alla luce della disciplina contenuta nella legge 675/1996.

3) Collegamento con l’amministrazione: non importa che sussista un collegamento in tempo reale, permanentemente on line e interattivo; quel che conta è la potenzialità del collegamento ovvero che le tecnologie consentano il collegamento con l’amministrazione cui la prestazione stessa inerisce (art. 2, lett. b del regolamento).

### Il progetto di telelavoro

A norma dell’art. 3 del regolamento, “nell’ambito degli obiettivi fissati annualmente, l’organo di governo di ciascuna amministrazione, sulla base delle proposte dei responsabili degli uffici dirigenziali generali o equiparati, individua gli obiettivi raggiungibili mediante il ricorso a forme di telelavoro, destinando apposite risorse per il suo svolgimento”. La concreta attivazione di forme di telelavoro avviene sulla base di un progetto generale approvato dal dirigente o dal responsabile dell’ufficio o servizio interessato - d’intesa, ove presente, con il responsabile dei sistemi informativi. Se questa è la sequenza procedurale prevista, si può, peraltro, osservare che il momento di definizione degli obiettivi da parte del titolare dell’indirizzo politico-amministrativo sembra difficilmente realizzabile senza la definizione, quanto meno, di uno studio o ipotesi circostanziata di progetto generale.

Nella fase iniziale di avvio del progetto, il regolamento non menziona alcuna forma di partecipazione da parte di organismi di rappresentanza dei lavoratori, se non in modo molto vago ed indiretto. Esso sancisce, invece, che le forme di telelavoro possono essere “programmate, organizzate e gestite anche con soggetti terzi nel rispetto dei criteri generali di uniformità, garanzia e trasparenza”(art. 3 comma 8). La lacuna sembra essere stata colmata con l’art 3, comma 2, dell’Accordo quadro, che prevede la consultazione preventiva delle organizzazioni sindacali sui contenuti del progetto.

Il progetto generale indicherà gli obiettivi, le attività interessate, le tecnologie da utilizzare (alla luce delle regole tecniche individuate dall’AIPA ), le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti coinvolti, i tempi e le modalità di realizzazione, i criteri di verifica e di aggiornamento, i costi, i benefici e le eventuali modificazioni organizzative. Il progetto definisce, inoltre, la durata, la tipologia, le metodologie didattiche e le risorse finanziarie degli interventi di formazione e di aggiornamento. Quanto alle attività telelavorabili il regolamento non le ha individuate a priori, lasciando alle amministrazioni piena autonomia nella scelta. Possibili candidate appaiono, in primo luogo, quelle attività che comportano compiti gestibili individualmente o facilmente suddivisibili in pacchetti di lavoro, nonché spirito di iniziativa e capacità di conseguire obiettivi senza bisogno di stretta supervisione, oltre a risultati e criteri di qualità facilmente misurabili e apparecchiature non eccessivamente voluminose e costose. Esiste in realtà un continuum di attività astrattamente telelavorabili che va dalle prestazioni di tipo elementare, di semplice immissione dati, a quelle più complesse e ad alto grado di lavoro intellettuale, cui devono aggiungersi quelle che favoriscono un uso più sofisticato dell’informatica, compresa la firma digitale. Sarà naturale, in una prima fase, prendere in considerazione prestazioni elementari ma le amministrazioni dovranno tendere ad allargare l’ambito delle prestazioni telelavorabili fino a ricomprendere quelle più complesse e dotate di maggiore autonomia (da cui ci si aspetta le ricadute più interessanti per l’amministrazione).

L'Accordo quadro (art. 3, comma 3) specifica, inoltre, che, a livello di amministrazione, le modalità di realizzazione dei progetti e l'ambito delle professionalità impiegate mediante il telelavoro saranno oggetto di concertazione.

Circa le modalità di coinvolgimento del dipendente, il regolamento, a differenza della l. n. 191/1998, non fa riferimento ad una autorizzazione da parte dell'Amministrazione ma prevede semplicemente che l'Amministrazione "assegna" il dipendente al progetto di telelavoro, in base ai criteri previsti dalla contrattazione collettiva, orientati, fra l'altro, a valorizzare i benefici sociali e personali del telelavoro. L'Accordo quadro ha, altresì, chiarito esplicitamente la necessità del consenso del lavoratore (art. 4).

Il termine autorizzazione, utilizzato impropriamente dalla L. 191/1998, "più che corrispondere al concetto generalmente accolto di autorizzazione amministrativa, configura piuttosto un atto gestionale attraverso cui l'Amministrazione esercita il proprio potere datoriale privatistico di organizzazione, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. 29/93[...] mediante il quale, essa avendo determinato con il proprio progetto di far ricorso al telelavoro, modifica le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa di quei dipendenti che sono funzionali alla realizzazione del progetto"[31].

L'Amministrazione procede, quindi, alle assegnazioni a posizioni di telelavoro dei lavoratori che si siano dichiarati disponibili, alle condizioni previste dal progetto e con priorità per coloro che già svolgano le relative mansioni. In caso di richieste superiori al numero delle posizioni l'Amministrazione utilizzerà i criteri di scelta definiti all'articolo 4, comma 2, dell'Accordo quadro.

Tali criteri sono:

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

L'assegnazione a progetti di telelavoro deve consentire al lavoratore pari opportunità quanto a possibilità di carriera, di partecipazione a iniziative formative e di socializzazione rispetto ai lavoratori che operano in sede. Ciascun progetto prevederà "la possibilità che siano disposti, con frequenza media da definirsi eventualmente nella contrattazione di comparto, rientri periodici del lavoratore presso la sede di lavoro" (art. 5, comma 4, dell'Accordo quadro; cfr. inoltre i commi 6 e 7).

L'art. 4, comma 2, l. 191/1998 dispone espressamente che i dipendenti possono essere reintegrati, a richiesta, nella sede di lavoro originaria. Sul punto il regolamento precisa che l'assegnazione da parte dell'Amministrazione a progetti di telelavoro è revocabile su richiesta (per iscritto) del lavoratore quando sia trascorso un congruo periodo di tempo, fissato nel progetto. L'accordo quadro richiama anche il rispetto di ulteriori condizioni eventualmente previste nel progetto stesso (ad es. che via sia un sostituto), nonché la possibilità di revoca d'ufficio da parte dell'Amministrazione. In tale ultimo caso, la riassegnazione alla sede di lavoro originaria deve avvenire con modalità e in tempi compatibili con le esigenze del lavoratore, e comunque entro non meno di 10 giorni dalla richiesta, elevati a 20 giorni nel caso di esigenze di cura dei figli minori di 8 anni, di familiari o conviventi, oppure nel termine previsto dal progetto. I rischi di isolamento del telelavoratore costituiscono, forse, il pericolo più temuto. È stato efficacemente osservato che "il telelavoro non partecipa del clima dell'azienda, non sta dentro un altro soggetto. Questo passaggio dal lavoro che sta dentro il soggetto aziendale (fisicamente, visivamente, ambientalmente, umanamente determinato) a un lavoro che sta nel soggetto singolo, collegato certamente



con altre realtà ma che vive la sua esperienza in un modo del tutto personale, è un passaggio non facile"[32].

Circa il trattamento economico e normativo, il regolamento si preoccupa, d'altro canto, di evitare sperequazioni tra telelavoratori e dipendenti impegnati all'interno dell'Amministrazione. A tal fine l'art. 8, nel confermare il compito della contrattazione collettiva di adeguare alle specifiche modalità della prestazione la disciplina economica e normativa del rapporto di lavoro, sottolinea che deve essere garantito "in ogni caso un trattamento equivalente a quello dei dipendenti impiegati nella sede di lavoro e, in particolare, una adeguata tutela della salute e della sicurezza del lavoro".

L'Accordo quadro ribadisce, poi, che si applica ai telelavoratori il trattamento retributivo, tabellare e accessorio, previsto per i lavoratori del comparto dalla contrattazione collettiva, nazionale, integrativa e decentrata. Lo stesso vale per la parte normativa (ferie, festività, permessi, aspettative etc.).

Quanto all'orario di lavoro, l'art. 6 comma 1, dell'Accordo, pur rilevando che, al fine di valorizzare l'autonomia nella gestione del tempo e dell'attività lavorativa, la prestazione di telelavoro è orientata a modelli innovativi di distribuzione dell'orario, mantiene ferma la quantità oraria globale prevista per il personale che presta la sua attività in sede (attualmente 36 ore settimanali in tutti i comparti). Eventuali brevi periodi di interruzione del circuito telematico o fermi macchina non imputabili al lavoratore "saranno considerati utili ai fini del completamento dell'orario di lavoro" (art. 6, comma 1, dell'Accordo quadro)[33].

La verifica dell'adempimento della prestazione rappresenta un punto cruciale. Il progetto determina, infatti, i criteri, orientati ai risultati, per l'individuazione di parametri qualitativi e quantitativi delle prestazioni da svolgere mediante ricorso al telelavoro. La relativa verifica è effettuata dal dirigente (art. 7 del regolamento), che dovrà affrontare tre ordini di problemi: come organizzare e dirigere il lavoro e mantenere la motivazione e la lealtà del telelavoratore, come trasmettere le conoscenze necessarie all'esecuzione di compiti in continua evoluzione e, soprattutto, come precisare e verificare i risultati attesi della prestazione.

Posto che nel telelavoro il mero riferimento all'orario non può costituire una sufficiente forma di controllo, il parametro quantitativo va, comunque, reso compatibile con il concetto di flessibilità che lo ispira.

Del resto la pubblica amministrazione non è nuova a forme di lavoro prestato al di fuori della sede di lavoro. E' il caso, ad esempio, degli ispettori del lavoro, presenti in ufficio solo alcuni giorni della settimana e per i quali il controllo sulla prestazione risponde a criteri di valorizzazione dei risultati, sia attraverso un'attenta programmazione settimanale delle visite che mediante la verifica della documentazione delle stesse (esame dei verbali o documentazione attestante il lavoro effettuato etc...)[34]. Nel telelavoro, il collegamento tramite postazione consente addirittura una verifica più immediata ed efficace poiché riconduce i controlli alla trasmissione delle informazioni, operazione di facile gestione e soprattutto standardizzabile. Certamente, come l'Accordo evidenzia, nessun dispositivo di controllo può essere attivato ad insaputa dei lavoratori e l'Amministrazione è tenuta ad informare il dipendente circa le modalità attraverso le quali avviene la valutazione del lavoro prestato (art.3, comma 5).

Per concludere, quanto ai diritti sindacali l'art 6, comma 5 dell'Accordo enuncia che "è garantito l'esercizio dei diritti sindacali. Il lavoratore deve poter essere informato e deve poter partecipare all'attività sindacale che si svolge in azienda, a cominciare dalla istituzione, nelle amministrazioni e negli

enti che impiegano il telelavoro, di una bacheca sindacale elettronica, nonché dell'utilizzo dell'e-mail con le rappresentanze sindacali sul luogo di lavoro". È il primo passo della trasformazione del terminale da strumento della teleprestazione in strumento per l'esercizio dell'attività sindacale, in attesa dell'auspicato varo di una sorta di "telestatuto" dei lavoratori (si pensi alle possibilità di voto telematico o di teleriunioni dei rappresentanti sindacali)[35].

\* Stante il necessario coordinamento, C. Silvestro è autore dei primi due paragrafi, R. Mazzaro dei successivi.

[1] Occorre segnalare che nel corso degli ultimi anni svariate sono state le definizioni di telelavoro coniate. Jack Nilles (1988), da molti considerato il "padre" del telelavoro, distingue tra telework (telelavoro) inteso come ogni forma di sostituzione degli spostamenti di lavoro con le tecnologie dell'informazione e telecommuting (telependolarismo), termine che indica più propriamente quella sottocategoria di telelavoro che viene svolta, uno o più giorni alla settimana, tra più sedi (o workplace: ufficio, casa, centro satellite, cliente, etc). L'A. (già direttore del primo progetto ufficiale sul telelavoro, varato nel 1973 dal Center for Futures Research dell'Università della California) sottolinea che il telelavoro è una soluzione economica, ecologica e a misura d'uomo per trasformare in meglio alcuni aspetti della vita urbana (es. la riduzione dell'uso dell'automobile e della congestione del traffico). L'Ufficio internazionale del lavoro (1990) definisce il telelavoro come una forma di lavoro che è effettuata in luogo distante dall'ufficio centrale o dal centro di produzione e che implica una nuova tecnologia che permette la separazione e facilita le comunicazioni. Il Libro bianco della Commissione europea (1995) non propone, invece, una definizione univoca di telelavoro, indubbiamente per le difficoltà di qualificare le singole tipologie all'interno delle coordinate lavoro autonomo- lavoro subordinato. Altri ritengono che sarebbe meglio parlare, più che di telelavoro, di lavoro distribuito (cfr. "Applicazioni della multimedialità nella P.A.: teleamministrazione e telelavoro", in Funzione Pubblica, numero speciale "I convegni di FORUM P.A. '96", volume I, p. 105). È certo che il telelavoro "investe un ampio spettro di nuovi modi di lavorare, fa uso delle telecomunicazioni ed è un lavoro che per una parte di tempo rilevante viene svolto fuori dal tradizionale ufficio" (Sbordone, F., "Il telelavoro nella Pubblica amministrazione: esperienze e progetti", [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)). Per una complessiva analisi del fenomeno cfr. Cassano, G., Lopatriello, S., *Il telelavoro, aspetti giuridici e sociologici*, Napoli, 1999, nonché ZAPPI, D., "Il mercato del lavoro nella società dell'informazione: il caso del telelavoro", atti del Seminario organizzato dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro -Gruppo di lavoro della Società dell'Informazione. 1998.

[2] Secondo una prudente stima, attualmente in Italia i telelavoratori oscillerebbero da un minimo di 40-50 mila per le eccezioni ristrette di "corporate telecommuters" e "formal teleworkers" - definizioni che indicano rispettivamente il dipendente di una società che lavora sistematicamente da casa utilizzando tecnologie dell'informazione e il telelavoratore inserito in uno schema organizzativo aziendale con un riconoscimento specifico da parte del datore di lavoro - ai 200-250 mila "total teleworkers", categoria più ampia che comprende lavoratori autonomi, dipendenti che operano informalmente da casa d'intesa con l'imprenditore e lavoratori che operano sul campo e utilizzano il sistema di telecomunicazioni (spesso venditori e tecnici di assistenza che operano principalmente presso i clienti coadiuvati da tecnologie portatili). Ultimi arrivati sono i c.d. "guerrilla workers", sorta di free lance casalinghi, di regola titolari di un home business - cioè di un'azienda in casa - svolta come seconda attività, sempre pronti a lanciarsi

negli spazi interstiziali del mercato del lavoro della società postindustriale. I telelavoratori italiani costituirebbero complessivamente l'1% della forza lavoro del paese (ma altri studi parlano di un 2% o addirittura di un 3,5%). Un ulteriore spinta dovrebbe venire proprio dall'introduzione del telelavoro nella pubblica amministrazione. Secondo una recente ricerca di Unioncamere potrebbero essere creati circa 100.000 posti del telelavoro nell'arco di due anni.

[3] Aperta la strada al telelavoro nel pubblico impiego con la Bassanini ter, il Parlamento italiano non è, d'altro canto, rimasto inattivo sul fronte della disciplina del telelavoro nel settore privato. Al Senato avanza un disegno di legge che unifica e supera quattro precedenti proposte, mentre alla Camera ne sono state presentate altre due (AC 4090 e AC 2470).

[4] Nulla, peraltro, esclude che la flessibilità organizzativa offerta dal telelavoro possa, in concreto, cumularsi con il ricorso a forme contrattuali flessibili (telelavoro applicato a contratti a tempo determinato, al part-time, ecc.).

[5] VISCOMI, A., L'applicazione nelle pubbliche amministrazioni, in Gaeta, L., Pascucci, P., (a cura di), Telelavoro e diritto, Torino, 1998, p. 182

[6] Cfr. TRIZZINO, F., "Il telelavoro: un'occasione per ripensare l'organizzazione delle amministrazioni", in [www.inps.it](http://www.inps.it)

[7] Poti, U., Cordella, C., "Il telelavoro nella pubblica amministrazione. Una soluzione alle esigenze di flessibilità", in Europass newsletter, 2000, 10, p. 32.

[8] Cfr. Bracchi, G., Campo dall'Orto, S., Progettare il telelavoro, Milano, 1997.

[9] CURTI, A., GRANDIS R., "Telelavoro: uno strumento di crescita per la Pubblica Amministrazione", in [www.inps.it](http://www.inps.it).

[10] Viscomi, A., "Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni (D.P.R. 8 marzo 1999, N.70)", in Studium iuris, 1999, 10, p.1063.

[11] Duni, G., voce Teleamministrazione, in Enc. Giuridica Treccani, XXX, Roma, 1993. L'A. giustifica la sua affermazione in considerazione del fatto che una amministrazione telematica prevede che "gli interventi di uffici o amministrazioni diverse da quella che deve emettere l'atto finale siano esercitati a distanza, su di un'unica pratica, impostata presso il centro elaborazione dati di chi deve emettere il suddetto atto".

[12] Il 22 giugno 2000 il ministro Bassanini ha, a sua volta, lanciato un Piano di Azione di e\_government. Una serie di azioni progettuali coordinate mireranno a sviluppare l'amministrazione elettronica del paese, puntando in particolare su: potenziamento delle azioni infrastrutturali relative alle reti delle amministrazioni; sviluppo dei portali informativi e dei portali per l'erogazione dei servizi; sperimentazione della carta di identità elettronica come unica carta multifunzionale di accesso ai servizi, promozione del e\_procurement, ossia del commercio elettronico quale strumento per l'acquisizione di beni e servizi per la pubblica amministrazione.

[13] Cfr. Zurla, P., "Telelavoro e pubblica amministrazione: un'occasione per innovare al di là delle retoriche", in Zurla, P., (a cura di), Telelavoro e pubblica amministrazione, Milano, 1998.

[14] Caliendo, A., "Il Telelavoro nelle Pubbliche Amministrazioni", in Aran Newsletter, 1999, 4, p. 13. Non trovano più applicazione, in virtù dell'effetto ghigliottina derivante dalla sottoscrizione del secondo contratto collettivo (cfr. art. 72 del d.lgs. 29/1993), le precedenti indicazioni normative interpretabili in senso contrario (es. l'obbligo di residenza ex art. 12 del T.U. del 1957 ovvero l'obbligo di non portare fuori

dalle mura dell'ufficio carte, documenti e pratiche ex art. 82 R.D. n. 297/1911).

[15] La stessa disposizione prevede che forme sperimentali di telelavoro possono essere, in ogni caso, avviate dalle amministrazioni, "sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, dandone comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri -Dipartimento della Funzione Pubblica".

[16] Gaeta, L., La nozione, in Gaeta, L., Poti, U., Pascucci, P. (a cura di), *Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 1999, p. 41.

[17] Cfr. Forlenza, O., "Nella gestione delle prestazioni a distanza spazio al contributo di soggetti privati", in *Guida al diritto de Il Sole-24 ore*, 1999, 14, p. 26.

[18] La contrattazione integrativa a livello di amministrazione ha il compito di determinare gli eventuali adattamenti della disciplina del rapporto di lavoro resi necessari dalle particolari condizioni della prestazione (art. 3, comma 4 dell'Accordo quadro); decorsi trenta giorni dall'inizio delle trattative senza che sia stato raggiunto l'accordo, le parti riassumono la rispettiva libertà d'iniziativa. La contrattazione di comparto, invece ha il compito di disciplinare gli aspetti strettamente legati alle specificità del comparto e, in particolare: "a) criteri generali per l'esatta individuazione del telelavoro rispetto alle altre forme di delocalizzazione; b) criteri generali per l'articolazione del tempo di lavoro e la determinazione delle fasce di reperibilità telelomatica; c) forme di copertura assicurativa delle attrezzature in dotazione e del loro uso; d) iniziative di formazione legate alla specificità del comparto" (art. 3, comma 5, del citato Accordo).

[19] Cfr. Leonardi, S., "Telelavoro e pubblica amministrazione: dalla Bassanini ter all'accordo intercompartimentale", [www.ires.it](http://www.ires.it), nonché il 1° report su flessibilità e lavoro pubblico, a cura del Dipartimento della funzione pubblica, maggio 2000.

[20] Fra i progetti più interessanti si segnalano: il progetto Nexus di Comune di Roma e Stet; il Progetto telelavoro del Ministero dei trasporti e della navigazione; quello dell'Università di Pisa (con una bozza per la contrattazione decentrata); il progetto Iride dell'Università di Verona; il progetto Telelavoro e sviluppo locale del comune di Napoli, in sinergia con il mondo delle imprese; il progetto di telelavoro dell'Istituto scientifico pubblico di epidemiologia Gaslini di Genova; il Progetto Strategico Telelavoro della Regione Lombardia e il Progetto Telelavoro della provincia di Bolzano. Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha, altresì, promosso un accordo di programma (siglato il 14 maggio 1999 con, tra gli altri firmatari, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, il Formez e la Regione Emilia Romagna) per costituire un osservatorio comune sul telelavoro nonché realizzare un sito internet per raccogliere informazioni ed esperienze sul tema.

[21] Cfr. sul punto POTI, U., CORDELLA C., "Contrattazione collettiva e Corte dei Conti: la certificazione non positiva dell'ipotesi di accordo quadro nazionale sul telelavoro", in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1999, 6, p. 1318.

[22] Al termine del biennio l'Osservatorio redigerà un rapporto pubblico. La contrattazione di comparto istituirà, inoltre, osservatori di comparto, anche quali sensori dell'Osservatorio intercompartimentale.

[23] Di Martino, L., "Riflessioni sul telelavoro", in *Funzione pubblica*, 1999, 3, p. 44.

[24] La nozione è tanto ampia da ricomprendere ogni ipotesi di telelavoro: on line (in connessione continua), off line (connessione discontinua) ovvero one way (collegamento a senso unico, molto semplice e senza possibilità di intervento immediato sul terminale esterno); domiciliare; in centri satellite o addirittura nomade (si pensi alle possibilità di movimento concesse dall'uso di postazioni informatiche

portatili).

[25] Anche Cass., sez. lavoro, n. 11586/1999, individua quale giudice competente per eventuali controversie quello nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale il telelavoratore è addetto e non certo quello del luogo di domicilio del dipendente. Nel caso di telelavoro domiciliare, il domicilio, non può, quindi, essere considerato sede distaccata dell'azienda. Nell'argomentare la tesi suddetta (enunciata in relazione ad una controversia relativa ad un rapporto di lavoro privato), la Suprema Corte ha espressamente richiamato, a sostegno, la disciplina del regolamento sul telelavoro nel pubblico impiego.

[26] Ad esempio, nel computo della quota di riserva prevista dalla legge 68/99 -recante la nuova normativa sui disabili- il lavoratore che "opera on line, non può essere definito un'unità produttiva autonoma e va considerato come lavoratore esterno dell'unità produttiva cui la sua attività è riferibile e perciò computabile ai fini del livello occupazionale di tale unità (Cass. 9 giugno 1993, n. 6413)" (Massi, E., La nuova normativa sui disabili: problemi e prospettive, relazione al Convegno ITA, Milano 13 gennaio 2000).

[27] Gaeta, L., La nozione, in Gaeta, L., Pascucci, P., Poti, U., (a cura di ), Il telelavoro, cit., p. 38.

[28] Il telelavoro mobile può anche essere definito "argonautico: con un computer portatile e un telefono cellulare esso può effettuarsi anche su una panchina del parco" (Gaeta, L., cit., p. 36). Sul tema cfr. anche Failla, A., "Dal telelavoro all'ufficio virtuale: una ricerca sul lavoro mobile", in If, 1995, 1, p. 17.

[29] L'art. 5, comma 2, dell'Accordo quadro precisa, in riferimento all'uso delle attrezzature, che "esse vengono concesse in comodato gratuito al lavoratore per la durata del progetto" e che la contrattazione di comparto prevederà forme di copertura assicurativa delle attrezzature.

[30] Cfr. Lazzari, C., "La postazione di telelavoro e i collegamenti", in Gaeta, L., Pascucci, P., Poti, U., (a cura di ), Il telelavoro, cit., p. 107.

[31] Pascucci, P., "L'assegnazione e la reintegrazione del dipendente", in Gaeta, L., Pascucci, P., Poti, U., (a cura di), Il telelavoro, cit., p. 74. L'A. sottolinea che l'opzione per la volontarietà del telelavoro "può senz'altro comprendersi per una serie di motivi di ordine contingente: in particolare, per il carattere sperimentale dell'istituto (chiaramente esplicito nell'art. 1 dell'accordo), come del resto emerge dalle esperienze del settore privato, dove gli accordi aziendali prevedono sempre il consenso del lavoratore." Dal punto di vista strettamente giuridico, la volontarietà non è, tuttavia, postulato necessario se non in riferimento alle ipotesi di telelavoro domiciliare, dove è evidente che l'amministrazione non può invadere la sfera privata del lavoratore senza un suo esplicito e preventivo consenso. Viceversa, "in relazione al telelavoro presso telecentri, centri satellite, telecottage, ecc. non pare che l'ordinamento giuridico, sia dal punto di vista generale (normativa sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni, normativa comune sul rapporto di lavoro), sia da quello più particolare (legge 191), imponga la necessità del consenso del dipendente." Il telelavoro è, infatti, una risorsa per l'amministrazione, di modo che, sul piano generale, "il rilievo della scelta del lavoratore deve necessariamente essere ricordato con il prioritario interesse dell'amministrazione a ricorrere al telelavoro", salvo l'opzione, realizzata come ricordato dall'attuale disciplina, di ritenere comunque necessaria la volontarietà.

[32] Scazzola, A., "De Rita: attenzione si rischia l'isolamento", intervista con G. De Rita in [www.baldo.fub.it/telema](http://www.baldo.fub.it/telema).

[33] In caso di fermi prolungati per cause strutturali, l'amministrazione può, sentite le organizzazioni sindacali, richiedere il temporaneo rientro del lavoratore presso la sede di lavoro.

[34] Caratteristiche simile sono, ad esempio, proprie anche degli ispettori di vigilanza dell'INPS, che, non a caso, hanno già beneficiato di un potenziamento del loro modus operandi attraverso la realizzazione e dotazione di un apposita "valigetta informatica", nell'ambito della sperimentazione di un progetto di telelavoro mobile.

[35] Sul punto cfr. Giugni, G. "È necessario, subito un altro (tele)statuto", in [www.baldo.fub.it/telema](http://www.baldo.fub.it/telema).

<https://www.diritto.it/introduzione-del-telelavoro-nella-pubblica-amministrazione/>